

ECONOMISCH STATISTISCHE BERICHTEN



# Dossier

NUMMER 4786S - 11 JUNI 2020 - JAARGANG 105

# DRAAGVLAK ONDER DRUK



## Tinbergen today

Afgelopen jaar was het vijftig jaar geleden dat Jan Tinbergen de prijs van de Zweedse Rijksbank voor Economie ter nagedachtenis aan Alfred Nobel ontving (vaak de Nobelprijs genoemd). Tijdens het Tinbergenjaar is er veel aandacht geweest voor wat Tinbergen heeft nagelaten. Naast zijn wetenschappelijke werk heeft hij ook veel invloed gehad op de vorming van de Nederlandse naoorlogse instituties. Hij hielp de kaders te scheppen waarbinnen het Nederlandse beleidsdebat zich nog altijd beweegt.

Maar hoe relevant zijn die kaders nu, en blijven ze van belang in de toekomst? Vormen nepnieuws, twijfel aan experts en afbrokkelend draagvlak een serieuze bedreiging voor de rationele manier waarop sociaal-economische beslissingen in Nederland genomen worden? Dat zijn de centrale vragen in dit *ESB*-dossier.

Het dossier borduurt voort op de Tinbergen-conferentie bij de Sociaal-Economische Raad van 15 oktober 2019 en is mogelijk gemaakt met financiële steun van het Instituut Gak en de partners van het Tinbergenjaar, te weten de Erasmus School of Economics, het International Institute of Social Studies, de Sociaal-Economische Raad, het Tinbergen Institute, het Centraal Planbureau, het Centraal Bureau voor de Statistiek, De Nederlandsche Bank en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

De bijdragen aan dit dossier zijn geschreven voordat de coronacrisis uitbrak en zijn niet geactualiseerd vanwege de snelle ontwikkeling van de crisis. De artikelen zijn veelal zo geschreven zijn dat de lezer eenvoudig zelf de gepresenteerde inzichten op de huidige situatie kan betrekken.

# Inhoud

<b>Inleiding: Barstjes in de Polder</b> JASPER LUKKEZEN	<b>4</b>
<b>Model van Tinbergen</b>	<b>8</b>
<b>De Polder en de expert gaan lang niet altijd goed samen</b> ERWIN DEKKER	<b>9</b>
<b>Lessen van Tinbergen voor de voorbereiding van sociaaleconomisch beleid</b> HENK DON	<b>13</b>
<b>Overlegeconomie is cruciaal in zoektocht naar draagvlak voor beleid</b> BART VAN RIEL EN MARKO BOS	<b>16</b>
<b>Normatieve kant van Tinbergen heeft flinke stempel op beleid gedrukt</b> ROEL BOS EN GELIJN WERNER	<b>20</b>
<b>Column: De ontorechte heiligverklaring van Tinbergen</b> PETER VAN BERGEIJK	<b>24</b>
<b>Verder lezen</b>	<b>25</b>
<b>Maatschappelijke onvrede</b>	<b>26</b>
<b>Veranderend sociaal contract vergt steviger burgerperspectief in beleid</b> KIM PUTTERS	<b>28</b>
<b>Gebrek aan grip maakt ontevreden en voedt het populisme</b> BARBARA BAARSMA EN JANTE PARLEVLIEET	<b>35</b>
<b>Populistisch sentiment gaat samen met voorkeur voor expansief begrotingsbeleid</b> MASSIMO GIULIODORI EN JANTE PARLEVLIEET	<b>39</b>

## De toegenomen scepsis over vrijhandel vraagt om aanpakken schaduwzijden

ILONA VAN SCHAIK

42

## Column: De Polder heeft het populisme over zichzelf afgeroepen

ALFRED KLEINKNECHT

46

## Verder lezen

47

# Grip op het debat

48

## Feiten verbinden met gevoel draagt bij aan herstel vertrouwen

GEORGE GELAUFF

49

## Arbeidsmarktbeleid is te wispelturig

PAUL DE BEER, ANTHONY STIGTER EN TON WILTHAGEN

53

## Column: Vijf aandachtspunten voor verbindend verduurzamen

ANNEMIEKE NIJHOF EN LUC BOOT

56

## Column: Maatschappelijk verantwoord argumenteren

MARIËTTE HAMER

57

## Column: Politici, bescherm je instituties!

JEROEN DIJSSELBLOEM

58

## Column: Blijf analyses en advies uit elkaar houden

LEEN HOFFMAN

59

## Column: Politici die feiten ontkennen zijn zeldzaam

SHEILA SITALSING

60

## Verder lezen

61

## Nawoord: Draagvlak is ook niet alles

MATT STEINGLASS

62

# Barstjes in de Polder

**JASPER  
LUKKEZEN**  
Hoofdredacteur

**W**at zou Jort Kelder vinden van de boerenprotesten, of van de huidige coronaanpak? Dat vraag ik me eigenlijk nooit af. Toch zijn hij en andere bekende Nederlanders regelmatig in praatprogramma's op tv en radio te vinden, om ons met een gepeperde mening op weg te helpen. Dus de woorden van Kelder & Co wegen in het publieke debat zwaar. Zwaarder vaak dan die van menig expert.

Maar gewicht in het publieke debat is iets anders dan invloed op beleidsvorming, op wat er daadwerkelijk besloten wordt, en op basis waarvan dat dan gebeurt. Dat realiseerde ik me toen ik Sir Angus Deaton hoorde over de gewoonte van Amerikaanse topeconomen om populariserende oftewel 'publieksboeken' te schrijven – een traditie die we in Nederland minder kennen en waar ik stiekem altijd een beetje jaloers op ben.

Deaton – zelf auteur van het veelbesproken *Deaths of despair and the future of capitalism*, over de falende Amerikaanse onderklasse – duidde die gewoonte als een brevet van onvermogen voor de Amerikaanse samenleving: "In the United States and to some extent in Britain, the role of experts has been falling into disrepute. (...) Now, academics are trying to write a book that will sell a great number of copies to intelligent laymen. If it does, it will be written about by the newspapers, it will be discussed and it will be talked about during elections." (KVS, 2019).

Kortom: als je niets gevraagd wordt, moet je je stem wel verheffen om gehoord te worden. Dat geldt in de VS voor prominente academici, en in Nederland voor Kelder & Co. Dat we in Nederland dus relatief weinig experts tegenkomen in de kolommen van de opiniepagina's, aan de tafel bij Jinek of in de boekwinkel kan een goed teken zijn.

## Consensus en technocratie

Experts hebben in Nederland wel wat beters te doen. Ze dragen bij aan ambtelijke adviescommissies, wor-

den geraadpleegd door politici en voeren contractonderzoek uit. In de relatieve luwte bouwen ze aan een gemeenschappelijk feitenbestand op basis waarvan er besluiten kunnen worden genomen.

De maatschappelijke elite (in Nederland een onduidelijk afgebakende groep van politici, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en bestuurders van bedrijven) neemt vervolgens die besluiten op basis van een zoektocht naar het gezamenlijk belang. Dat is weer mogelijk omdat men dezelfde taal spreekt, waarmee ik die van de gemeenschappelijke feitenbasis bedoel. Mariëtte Hamer beschrijft dit kort in haar column in dit *ESB*-dossier.

Dit bestuursmodel, dat wereldwijd school heeft gemaakt onder de geuzennaam 'poldermodel', werkt meestal in ons aller voordeel omdat het tot verstandige besluiten leidt die op een breed draagvlak kunnen rekenen. Het model kent een lange historische aanloop en leunt op de ideeën van Jan Tinbergen, zie onder meer de bijdragen van Bart van Riel en Marko Bos.

Zoals Erwin Dekker echter stelt, is het niet vanzelfsprekend dat dit bestuursmodel werkt. Het werkt alleen als de maatschappelijke en wetenschappelijke elites met elkaar kunnen communiceren, en in relatieve luwte het gesprek aan kunnen gaan. Henk Don, oud-directeur van het CPB, bespreekt onder welke voorwaarden dat kan, en legt uit hoe belangrijk intermediaire organen als de planbureaus zijn bij het vertalen van academische inzichten naar het beleidsdebat.

Toch kan het streven naar consensus van de maatschappelijke elite op gespannen voet staan met de feiten en analyses van experts. Wanneer dat het geval is, kan het op allerlei manieren misgaan. Experts kunnen buiten de polderdiscussie worden geplaatst – zie de persoonlijke column van Alfred Kleinknecht 25 jaar na zijn veelbesproken oratie. Politici kunnen de geloofwaardigheid van experts in twijfel trekken – iets waartegen Jeroen Dijsselbloem in dit dossier ageert. Of ze kunnen juist de opdracht aan een adviescommissie zo stellen dat deze



zich niet over de daadwerkelijke vraag hoeft uit te spreken – Leen Hoffman verwijt dit op zijn beurt weer aan Jeroen Dijsselbloem. Of de discussie komt maar niet tot een einde – zoals de pensioendiscussie die nu al ruim tien jaar doorgaat.

### **Draagvlak onder druk**

Het klassieke bestuursmodel staat nu echter onder populistische druk via nepnieuws, twijfel aan de goede bedoelingen en aan de onafhankelijkheid van de experts, en via de uitholling van het draagvlak voor de consensusbesluiten van de maatschappelijke elite. Dat was althans de werkhypothese van de *ESB*-redactie, toen we dit dossier samenstelden (Lukkezen en Ernst, 2019). Deze vraag lag ook op tafel tijdens de conferentie *Draagvlak in een gefragmenteerde samenleving*, die we op 15 oktober vorig jaar samen met de Sociaal-Economische Raad organiseerden.

Van deze werkhypothese blijft er echter, zoals dat soms gaat, bij nader inzien weinig over. Van de mensen uit 38 hoogontwikkelde landen die door het Reuters Institute (2020) werd gevraagd of ze bezorgd waren over

de verspreiding van nepnieuws, maakten de Nederlanders zich het minst zorgen – slechts 31 procent maakte zich enige zorgen. Nepnieuws speelt ook een betrekkelijk kleine rol tijdens de verkiezingen, zie een overzicht in het *NRC* voor de laatste Tweede Kamerverkiezingen, of Marchal et al. (2019) voor de Europese verkiezingen.

Ook het vertrouwen in de Polder is hoog, stelt Kim Putters in zijn bijdrage aan dit *ESB*-dossier op basis van doorlopende enquêtes van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Daarbij wijst hij er ook op dat het vertrouwen in de Polder groter is dan het vertrouwen in de politiek.

Het vertrouwen van het algemene publiek in de onafhankelijkheid van experts en analisten is in Nederland niet systematisch onderzocht, maar het zou me verbazen als dit laag was. Sheila Sitaling vertelt in haar column hoe zeldzaam het is dat er aan een expertise wordt getwijfeld.

### **Onrust in perspectief**

Een beter verdedigbare hypothese is daarom dat mensen die weinig grip op het leven zeggen te hebben, graag willen geloven in nepnieuws, willen geloven dat onderzoek



# Wie de economie wil begrijpen, leest ESB

*Het platform voor economen*  
*[www.esb.nu](http://www.esb.nu)*

slechts een mening is, en willen geloven in de makkelijke oplossingen die populistten hun voorschotelen. Barbara Baarsma en Jante Parlevliet laten aan de hand van de *DNB Household Survey* zien dat weinig grip op het leven samengaat met steun voor populistische sentimenten.

Kim Putters legt in zijn artikel de vinger op de zere plek: als mensen er geen vertrouwen in hebben dat ook aan hen beleid ten goede komt, zullen ze dit niet steunen en zich er van afwenden. Dit geldt bijvoorbeeld voor handelsakkoorden, zoals Van Schaik stelt.

Voor het begrotingsbeleid geldt net zo iets. Massimo Giuliadori en Jante Parlevliet laten zien dat mensen die vatbaarder zijn voor populisme, vaker voorstanders zijn van expansief begrotingsbeleid (hogere uitgaven en lagere belastingen). En dat de invloed van populisme groter is dan die van de klassieke links-rechtsoriëntatie. Als vertrouwen in het beheer van de gezamenlijke pot ontbreekt, ligt het voor de hand om direct resultaten te willen zien en minder te willen bijdragen aan de lange termijn van het collectief.

De scherpste scheidslijn in vertrouwen loopt via het opleidingsniveau. Zoals Putters stelt, hebben hoogopgeleiden de afgelopen jaren juist meer vertrouwen in elkaar en in de samenleving, en laagopgeleiden juist minder. De *Edelman Trust Barometer* rapporteert een verschil tussen hoog- en laagopgeleiden van 10 punten op een 100-puntschaal (Edelman, 2020) – hetgeen overigens wel wat lager is dan het wereldwijde gemiddelde van 14.

## Vertrouwen krijgen

We kunnen dit ongenoegen niet negeren. Gebeurt dat wel, dan voedt dit zeker het terechte idee dat de samenleving er niet voor deze groepen is ('zie je wel, ze luisteren niet'). In een open samenleving zal negeren het ongenoegen net zo lang versterken – via praatprogramma's op televisie, via het Malieveld en via populistten in de Tweede Kamer – tot er wel geluisterd wordt, of totdat de samenleving zich afsluit, zie daarvoor het nawoord van Matt Steinglass.

Om wat te doen aan het gebrek aan grip, betekent dat je met concrete resultaten komt. Voor veel mensen is er nauwelijks perspectief op betaalbare woonruimte, en is werkzekerheid iets van de vorige generatie. Ook zijn mensen bang dat de maatschappelijke transities (verduurzaming, digitalisering) hen zullen benadelen.

De politiek heeft hier steken laten vallen. Paul de Beer, Anthony Stigter en Ton Wilthagen hebben de afgelopen jaren het beleid om tot een inclusieve arbeids-

markt te komen uiterst kritisch op een rij gezet: "Helaas blijkt het arbeidsmarktbeleid wispelturig en vooral gestuurd door goede bedoelingen."

Maar dat betekent ook – en kan niet zonder – een inclusiever beleidsproces. Verschillende auteurs richten zich daarop. Zo presenteren Annemiek Nijhof en Luc Boot vijf aandachtspunten voor beleidsmakers die willen verduurzamen, en biedt George Gelauff een analysekader voor kenniswerkers die geconfronteerd worden met twijfels aan hun goede bedoelingen, terwijl Mariëtte Hamer de grenzen van het maatschappelijk debat formuleert.

## Aanpak voor een breder debat

De Polder en de expert moeten dus het land in om een maatschappelijk debat te gaan voeren. Maar makkelijk is dat niet. Wie zich buiten de relatief beschermde muren van het Haagse waagt, merkt al snel dat het spel er anders gespeeld wordt. Feiten en analyses doen er ook daar wel degelijk toe, maar een aangrijpende casus, een al lang gedebunked zombie-idee en een vlotte babbel werken er ook.

Kelder & Co weten dat en doen dat met overtuiging. Een andere aanpak is dus nodig om te voorkomen dat jouw breed opgezette studie met een anekdote wordt weggespeeld.

Wellicht dat we hier wat kunnen leren van die Amerikaanse topeconomen die publieksboeken schrijven. In de kern hebben die bijdrages een normatieve boodschap over wat er moet gebeuren om tot een betere wereld te komen, een boodschap die ze ondersteunen met feiten, analyses en hier en daar een goed gekozen anekdote.

We moeten, kortom, idealistischer zijn. Wat idealisme, gestaafd met feiten en cijfers, overtuigt. Kijk daarvoor maar naar Jan Tinbergen – en naar de bijdragen daarover in dit dossier van Roel Bos, Gelijk Werner en Peter van Bergeijk.

## Literatuur

Edelman (2020) *Edelman trust barometer*. Te vinden op [cdn2.hubspot.net](https://cdn2.hubspot.net).

KVS (2019) *Optimism is a moral duty*. In: *Nobel laureates meet policy makers*. KVS Preadviezen 2019. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.

Lukkezen, J. en L. Ernst (2019) *Verstandig beleid in tijden van nepnieuws en afbrokkelend draagvlak*. Artikel op [esb.nu](https://esb.nu).

Marchal, N., B. Kollanyi, L.M. Neudert et al. (2019) *Junk news during the EU parliamentary elections: lessons from a seven-language study of Twitter and Facebook*. Te vinden op [comprop.oii.ox.ac.uk](https://comprop.oii.ox.ac.uk).

Reuters Institute (2019) *Digital News Report 2019*. Te vinden op [reutersinstitute.politics.ox.ac.uk](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk).



# Model van Tinbergen

---

Naast zijn wetenschappelijke werk heeft Tinbergen ook veel invloed gehad op de vorming van de Nederlandse naoorlogse instituties. Hoe zien we die invloed terug?

# 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

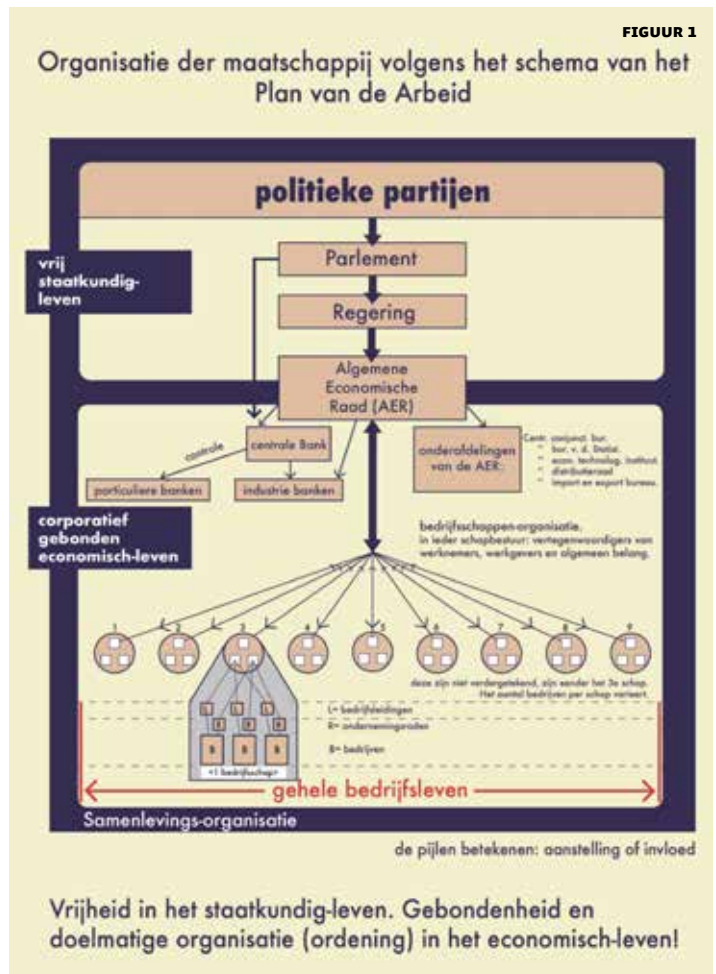
klein beetje zoals het CPB was in zijn eerste jaren onder Tinbergen, maar meer nog zoals we nu zien in alle landen waar populisten de overhand krijgen.

### 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 expert-bureau 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.

# Lessen van Tinbergen voor de voorbereiding van sociaaleconomisch beleid

Bij de klimaatverandering, de stikstofcrisis en de aanpak van corona wordt twijfel gezaaid over de juistheid en integriteit van de wetenschappelijke analyses die als uitgangspunt dienen voor het beleid. Die twijfel vindt zijn weg naar het politieke en publieke debat. Het vallen en opstaan van Jan Tinbergen in de naoorlogse jaren helpt lessen te trekken voor de huidige tijd.

## IN HET KORT

- Intermediaire organen, zoals adviesraden en commissies, bevorderen de communicatie tussen wetenschap en beleid.
- Een zuivere rolverdeling tussen analist en beleidsmaker maakt analyses effectiever in de beleidsvoorbereiding.
- De rationele beleidsvoorbereiding hoort bij Nederland en vindt door maatschappelijke veranderingen telkens nieuwe vormen.

## HENK DON

Zelfstandig adviseur, voormalig directeur CPB (1994–2006)

**N**a de klimaatverandering leidt in Nederland ook de stikstofcrisis ertoe dat er twijfel wordt gezaaid over de juistheid en integriteit van de wetenschappelijke analyses die als uitgangspunt dienen voor het beleid. Die twijfel vindt ook zijn weg naar de politiek en het publieke debat. Past Tinbergens model van rationele beleidsvoorbereiding op basis van wetenschappelijke analyses nog wel bij de werkelijkheid van vandaag, waarin nepnieuws en versnipperde belangengroepen het draagvlak ondermijnen?

## Zoeken naar ruimte bij de start

Als eerste directeur van het Centraal Planbureau (1945–1955) zocht Tinbergen naar een effectieve manier om het sociaal-economische beleid van een rationele – of liever nog wetenschappelijke – grondslag te

voorzien. Conform zijn opdracht legde hij in februari 1946 een eerste versie van een Nationaal Welvaartsplan voor aan de Raad voor Economische Aangelegenheden (REA), een onderraad van de Ministerraad.

Het werd snel duidelijk dat het plan niet alleen was gebaseerd op de schaarse beschikbare data en schattingen, maar ook op politieke wensen waarvan de haalbaarheid door Tinbergen alleen op hoofdlijnen was gecontroleerd. Tinbergen kreeg geen steun voor de inhoud en geen richting voor de vereiste aanpassingen. Ook kreeg hij geen akkoord op publicatie voordat het beleid zou zijn vastgesteld door de REA.

Eind mei diende Tinbergen een tweede versie in, in de hoop dat die zou worden geaccepteerd als basis voor het beleid. Deze versie mocht wel gepubliceerd worden, mits daarbij duidelijk zou worden vermeld dat alleen het CPB verantwoordelijk was voor de inhoud, en dat dit Plan geen weerslag was van beleidsbeslissingen van het kabinet.

Geleidelijk kreeg de REA meer waardering voor de informatie die het CPB verschaftte in de opeenvolgende versies van de jaarlijkse Plannen. En terwijl publicatie soms wel en soms niet werd toegestaan, was er steeds vaker ook enige inhoudelijke discussie over de economische analyse en het te voeren beleid. De analyses van het CPB werden vaak wel gevolgd, maar de beleidsvoorstellen die het CPB eraan koppelde niet of nauwelijks.

Op voorstel van Van den Brink, minister van Economische Zaken, besloot de REA in 1949 om het CPB beleidsdoelstellingen mee te geven voor het Centraal Economisch Plan 1950 (CEP). Hoewel dit richting gaf aan de beleidsvoorstellen van het CPB, nam het kabinet daarvan alleen enkele kleinere maatregelen over. Wel groeide de economische discussie in de REA in omvang en kwaliteit.

### Communicatie en betere werkvormen

De moeizame relatie tussen wetenschap en beleid verbeterde merkbaar nadat er in 1950 twee intermediaire organen waren opgericht: de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Centraal Economische Commissie (CEC). De SER wordt elders in dit dossier toegelicht (Bos en Van Riel, 2020), de CEC bestaat uit topambtenaren van de ministeries die bij het sociaal-economische beleid zijn betrokken en geeft (gevraagd en ongevraagd) advies aan de REA.

Beide organen moesten zich als eerste buigen over de gevolgen van de Korea-crisis, en de maatregelen die hierbij getroffen moesten worden. Tinbergen was kroonlid van de SER, en ook een prominent lid (en vanaf 19 januari 1951 zelfs voorzitter) van de commissie die het SER-advies voorbereidde. Dat was een opvallende dubbelrol, naast zijn functie als secretaris van de CEC. In die hoedanigheid schreef hij met de CEC-voorzitter (Spierenburg) een concept van het eerste CEC-advies.

Het definitieve CEC-advies van 22 januari 1951 werd door de REA goeddeels overgenomen als basis voor het kabinetsbeleid. In de SER wist Tinbergen op 16 februari 1951 unanieme steun te verwerven voor een advies dat voorwaardelijk positief was over een beleidspakket dat sterk leek op het CEC-advies. Daarmee kreeg het gevoerde beleid maatschappelijk draagvlak, wat het kabinet weer hielp in het parlementaire debat.

Het duurde wat langer voordat het CEP van het CPB werd gewaardeerd. In 1951 begon het CEP met

een hypothetische raming bij ongewijzigd beleid, een drietal beleidsdoelen en een daarvan afgeleide prioriteitsvolgorde voor een aantal beleidsinstrumenten. Daarna volgden een schets van de feitelijk gemaakte beleidskeuzes en een beoordeling van de daarvan te verwachten gevolgen. Hoewel Tinbergen meende dat deze benadering het gevoerde beleid in een gunstig licht plaatste, viel ze bij de REA niet in goede aarde.

Pas in 1952 kreeg het CEP een vorm die de REA kon waarderen: naast een prognose werden er onzekerheidsvarianten en beleidsvarianten gepresenteerd, wat de ministers in staat stelde om een onderbouwde discussie te voeren over de verwachte ontwikkelingen en de bijpassende maatregelen. Daarmee liet het CPB de keuze van doelstellingen of beleidsvoorkeuren nadrukkelijk aan de politiek. En deze vorm is nog steeds herkenbaar in veel documenten van het CPB.

### Twée lessen

Uit de ervaringen van Tinbergen kunnen twee belangrijke lessen worden geleerd voor de effectieve voorbereiding van een rationeel sociaal-economisch beleid. Ten eerste: intermediaire organen kunnen de communicatie tussen wetenschap en beleid effectiever maken. In de jaren vijftig sloegen de CEC-adviezen een brug tussen analyse en beleid, en toonden de SER-adviezen de mate van draagvlak voor diverse beleidsplannen bij het georganiseerde bedrijfsleven (werkgeversorganisaties en vakbonden).

En ten tweede: een zuivere rolverdeling tussen analist (expert) en beleidsmaker (politicus) is noodzakelijk. De analist voedt het beleidsdebat met een raming, onzekerheidsvarianten (of scenario's) en beleidsvarianten (of beleidspakketten). De beleidsmaker bepaalt de doelstellingen of beleidsvoorkeuren en de inzet van de beleidsinstrumenten.

Overigens was Tinbergen van mening dat ook de beleidsvoorkeuren op een wetenschappelijke manier bepaald zouden moeten worden, door na te gaan wat de meeste maatschappelijke welvaart zou opleveren. Op dat punt heeft hij zijn zin dus niet gekregen. Maar eind jaren tachtig toonde hij zich wel gelukkig met de geschiedenis van het CPB binnen de genoemde rolverdeling.

De twee lessen zijn in ons land in belangrijke mate institutioneel verankerd. Dat is geen garantie dat ze ook altijd worden opgevolgd. Na het moeizame begin van 1946–1950 zie ik wel een geleidelijk stijgende trend met soms sterke golfbewegingen. Ter illustratie noem ik in kader 1 enkele toppen en dalen in het werkveld van het CPB.

### Enkele toppen en dalen in de effectieve voorbereiding van rationeel economisch beleid

KADER 1

#### Toppen:

- de introductie van aanbodfactoren in de analyse: de invloed van de reële arbeidskosten op de structurele werkloosheid medio jaren zeventig, prikkels voor arbeidsparticipatie eind jaren tachtig;
- de analyse van verkiezingsprogramma's, vanaf begin jaren negentig breed geaccepteerd;
- houdbaarheidsanalyses vanaf medio jaren negentig door de introductie van generatierekeningen.

#### Dalen:

- deuken in het vertrouwen door niet-voorspelde tegenslagen; zoals de vertraging van de structurele productiviteitsgroei vanaf 1970 en de financiële crisis;
- geen heldere analytische basis voor het terugdringen van het financieringsstekort in de jaren tachtig: de inbouw van een monetaire sector in de modellen bleek niet de oplossing;
- de analyse van verkiezingsprogramma's werd na 2000 steeds breder opgetuigd en liep toen tegen grenzen aan.

## Kritische succesfactoren

Naast de door inhoud gedreven toppen en dalen uit kader 1, kampt de beleidsvoorbereiding met wisselingen in het politieke en maatschappelijke klimaat. Soms staat men meer open voor analyses, en soms ligt het accent meer op het primaat van de politiek. Soms zijn de analyses voorwerp van publiek debat, of klinken er verwijten van ('neoliberale') vooringenomenheid. De slaagkans van compromisvorming wisselt met de tijd in politiek, bedrijfsleven en publiek debat. Vaak zijn de media een belangrijke bondgenoot ('critical friend') van rationele beleidsvoorbereiding, maar dat geldt wat minder voor de sociale media.

Wat zijn de kritische succesfactoren voor een effectieve voorbereiding van rationeel beleid? Ik zie er vier: (1) vertrouwen in de onafhankelijkheid en deskundigheid van de analist, (2) acceptatie over en weer van de rolverdeling analist/beleidsmaker, (3) een bereidheid tot compromisvorming en het creëren van draagvlak, en (4) een reële behoefte aan geobjectiverde analyses. Ik bespreek elk van de vier kort.

### *Onafhankelijke en deskundige analisten*

De analist moet zichzelf steeds opnieuw bewijzen als een onafhankelijke partij die het vertrouwen waard is. Wat daarvoor nodig is, verandert met de tijd. Tinbergen kreeg vertrouwen grotendeels op grond van zijn reputatie en positie. In de huidige tijd zijn transparantie en verantwoording essentieel om vertrouwen te winnen en te behouden.

### *Acceptatie van de rollen analist en beleidsmaker*

Als de rolverdeling niet wordt geaccepteerd, ontstaan er spanningen in het systeem. Soms claimt de politiek ook het primaat op analyse en expertise, in dat geval wordt de analist terzijde geschoven. Soms kruipt de analist te veel in een adviesrol; daarmee riskeert hij zijn onafhankelijkheid en het in hem gestelde vertrouwen. Of de analist wordt in een adviesrol geduwd, en in het politieke debat gebruikt als excuus of schaamlap. De analist moet dus een dunne lijn bewandelen: hij moet zich niet opstellen als scheidsrechter, geen rapportcijfers geven aan verkiezingsprogramma's. Maar wel moet hij steeds de andere kant van de medaille laten zien, en de haalbaarheid en het prijskaartje van de mooie beloften voor het voetlicht brengen.

### *Compromisvorming en het creëren van draagvlak*

Fragmentatie van de samenleving bemoeilijkt compromisvorming en het creëren van draagvlak. Zolang er

wel bereidheid is tot compromisvorming, kan dat juist de behoefte aan goede analyses vergroten. Maar een wetenschappelijke analyse behandelen als 'ook maar een mening' diskwalificeert de analist. Nepnieuws en informatiebubbel bemoeilijken het publieke debat, en kunnen het vertrouwen ondermijnen. De Mediamonitor van het Commissariaat voor de Media laat zien dat dit in Nederland nog geen ernstige vormen aanneemt.

### *Behoefte aan geobjectiverde analyses*

Tegelijk zien we in ons land nog steeds een sterke behoefte aan geobjectiverde analyses bij coalitievorming in politiek en maatschappij – van regeerakkoord tot sociaal akkoord, en van klimaatakkoord tot pensioenakkoord. De stikstofcrisis is een nieuwe test van het systeem. Terwijl de toon van de discussie wellicht nog wat scherper is dan we gewend zijn, zien we ook vertrouwde elementen: een commissie die op basis van wetenschappelijke analyses voorstellen doet voor het beleid, gevolgd door urgente keuzes van het kabinet en een discussie die wel degelijk ook op basis van argumenten wordt gevoerd. En de wetenschappelijke analyse van het RIVM wordt weliswaar kritisch bevestigd, maar niet breed als irrelevant terzijde geschoven.

Net als in de tijd van Tinbergen moeten de lessen soms weer met vallen en opstaan worden geleerd, maar de rationele beleidsvoorbereiding is volgens mij nog lang niet weg uit Nederland.

## Literatuur

- Bos, M. en B. van Riel (2020) Overlegeconomie is cruciaal in zoektocht naar draagvlak voor beleid. ESB, 105(4786S), 16–19.
- Camphuis, W.A.F. (2009) *Tussen analyse en opportuniteit: de SER als adviseur voor de loon- en prijspolitiek*. Amsterdam: Aksant.
- Commissariaat voor de Media (2019) *Mediamonitor 2019: Reuters Institute Digital News Report Nederland 2019*. Te vinden op [www.mediamonitor.nl](http://www.mediamonitor.nl).
- Don, F.J.H. (2004) How econometric models help policy makers: theory and practice. *De Economist – Tinbergen Centennial Issue*, 152(2), 177–195.
- Don, F.J.H. (2019) The influence of Jan Tinbergen on Dutch Economic Policy. *De Economist*, 167(3), 259–282.
- Jong, A.H.M. de, C.W.A.M. van Paridon en J. Passenier (1988) Jan Tinbergen over zijn jaren op het CPB. ESB, 73(3664), 652–662.
- Passenier, J. (1994) *Van Planning naar scanning: een halve eeuw planbureau in Nederland*. Groningen: Wolters-Noordhoff.



# Overlegeconomie is cruciaal in zoektocht naar draagvlak voor beleid

In een gefragmenteerde samenleving is het moeilijk om draagvlak te vinden voor beleid. Hierdoor blijven politiek ingewikkelde hervormingen vaak uit. Toch laat bijvoorbeeld het pensioenakkoord zien dat hervormen wel kan. Om te begrijpen hoe hervormingen tot stand komen, is inzicht in de werking van de overlegeconomie, die onder invloed van Jan Tinbergen ontstond, cruciaal.

## IN HET KORT

- Jan Tinbergen heeft in de jaren vijftig het fundament gelegd voor de overlegeconomie.
- Overeenstemming over de doelstellingen, probleemanalyse en feitenbasis maakt gezamenlijke oplossingen mogelijk.
- Een complexe en gefragmenteerde samenleving vraagt om een verbindende rol van instituties, juist op moeilijke dossiers.

## BART VAN RIEL

Beleidsmedewerker bij de Sociaal-Economische Raad (SER)

## MARKO BOS

Directeur Economische Zaken bij de SER

**V**lak voor de zomer van 2019 sloot het kabinet met de sociale partners een akkoord over de hervorming van het pensioenstelsel. Dat is best bijzonder: in Frankrijk wordt bijvoorbeeld al bijna twintig jaar geprobeerd om het pensioenstelsel te hervormen. Na een lange staking in het openbaar vervoer is in Frankrijk ook de laatste poging geëindigd in een patstelling tussen regering en bonden, zonder uitzicht op hervorming.

Omdat pensioenhervormingen inkomens direct kunnen raken, zijn deze politiek riskant. Ze vereisen daarom een breed politiek draagvlak en maatschappelijke steun. In Nederland proberen we die steun te vinden met behulp van coalitieregeringen en de overlegeconomie – het geheel van samenwerkingsvormen tussen

werkgevers, werknemers en de overheid. Jan Tinbergen heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan een goed functioneren van de overlegeconomie. Hoe werkt die overlegeconomie, hoe kwam deze tot stand en wat is vandaag de waarde ervan?

## De overlegeconomie

In een overlegeconomie geven verschillende partijen, vanuit de eigen verantwoordelijkheid, gezamenlijk richting aan het sociaal-economische beleid. Dit veronderstelt een zekere mate van centralisatie binnen de organisaties van werkgevers en werknemers. Centrale afspraken zijn moeilijk te maken met een versnipperde vakbeweging zoals die in Frankrijk, waar de bonden het vaak met elkaar oneens zijn en opkomen voor deelbelangen, zoals het behoud van de zeer lage pensioenleeftijd bij het openbaar vervoer.

Daarnaast vult de overlegeconomie de markteconomie aan door de ongewenste uitkomsten van de markt te corrigeren, zoals een te grote inkomensongelijkheid. Ook kan de overlegeconomie helpen om beter om te gaan met activiteiten die aan de maatschappij als geheel schade kunnen toebrengen, zoals de klimaatverandering (Traub, 2019). Op die manier vult de overlegeconomie het overheidsoptreden aan, dat beperkingen kent vanwege de informatie- en handhavingskosten. Zo levert een goed functionerende overlegeconomie een essentiële bijdrage aan het aanpassingsvermogen van de economie.

De overlegeconomie is niet uniek voor Nederland. Maar het bijzondere van de Nederlandse situatie is nu juist dat deze economie diepgeworteld is op alle niveaus: bedrijf, bedrijfstak en centraal. Jan Tinbergen heeft daar zeventig jaar geleden de institutionele fundamenten voor gelegd, als gezaghebbend lid van de Soci-

aal-Economische Raad (SER) – het centrale orgaan binnen de overlegeconomie – en als auteur van zijn eerste advies.

### Objectief beleid

De objectieve en wetenschappelijke benadering van economisch beleid die Jan Tinbergen voorstond, was begin jaren vijftig nog niet vanzelfsprekend. Als lid van de SER en directeur van het Centraal Planbureau (CPB) constateerde hij dat het grote publiek daarover nog steeds dacht in zwart-wittermen en slogans. Bij zowel rechts als links bestonden er veel misverstanden over het begrip ‘planning’ en over het werk van het CPB.

Bij de sociale partners – de vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers – constateerde hij meer begrip en waardering voor het werk van het CPB: “In their circles a beginning has been made to bridge the gap between originally opposed ideas, on the basis of objective and scientific analyses of the problems before them and before the country.” (Tinbergen, 1952). De SER speelde daarbij, als brug tussen de sociale partners, een belangrijke rol (Don, 2019). Tinbergen zei hierover zelf in 1952: “The discussions in the commissions preparing the advices are the best proof of the changed mental attitude of the two main classes of society.”

Deze mentaliteitsomslag kwam in Tinbergens ogen vooral voort uit de gedeelde ervaringen in de bezettingsjaren, de illegale samenwerking tussen werkgevers en werknemers in deze periode, en de gevoelde noodzaak om het land daarna weer gezamenlijk op te bouwen. Dit leidde direct na de bevrijding onder meer tot de oprichting door werkgevers- en werknemersorganisaties van de privaatrechtelijke Stichting van de Arbeid. De oprichting van de SER volgde vijf jaar later. Al snel werd de SER voor het CPB en voor Tinbergen een essentieel forum (Don, 2019) en was zo de overlegeconomie geboren.

In Tinbergens ogen was de SER een geslaagd experiment. Deze instelling gaf een nieuw accent aan de sociaal-economische ontwikkeling van Nederland: een accent in de richting van objectieve, ja zelfs wetenschappelijke benaderingen van beleidsvraagstukken (Tinbergen, 1954a). En daar droeg hij zelf in belangrijke mate aan bij. Als voorzitter van de voorbereidende commissie, en vaak ook als penvoerder, nam hij directe verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de eerste SER-adviezen.

Ook in andere landen waar zich na de Tweede Wereldoorlog een overlegeconomie ontwikkelde (met name in de Scandinavische landen, Oostenrijk en Zwit-

serland) speelden experts zoals Tinbergen een belangrijke rol bij het opzetten van een gezamenlijk analysekader en een gedeelde feitenbasis (Katzenstein, 1985). Dit betekende niet dat daarmee de ideologische verschillen in die landen verdwenen: “It is still combat, but the spirit is, ‘En Garde. We’ll meet you with our statistics at dawn.” (Harold Wilensky, aangehaald in Katzenstein (1985)).

## Ideologische verschillen zijn niet verdwenen: ‘we zien elkaar met onze statistieken bij zonsopkomst’

### Duidelijke doelstellingen en keuzes

De eerste keer dat Tinbergen aan de rationalisatie van beleid gestalte gaf, was bij het eerste SER-advies in 1951, waar hij samen met Marius Holtrop verantwoordelijk voor was (Passenier, 1994). In dit SER-rapport, *Inzake de in de naaste toekomst te voeren loon- en prijspolitiek*, formuleerden zij de allereerste algemene doelstellingen van het economisch beleid (SER, 1951). Daarmee legde Tinbergen het fundament voor de latere SER-advisering én de overlegeconomie.

Het advies beziet de loon- en prijspolitiek als onderdeel van de algemene economische politiek (Camphuis, 2009). Dit betekent dat de loon- en prijspolitiek niet in strijd mag zijn met de door Tinbergen geformuleerde doeleinden van de economische en sociale politiek als geheel – namelijk een zo hoog mogelijke productie, evenwicht op de betalingsbalans, en een zo juist mogelijke verdeling.

Dat is allemaal niet vanzelfsprekend, want bij de afzonderlijke groepen van de volkshuishouding kan de neiging bestaan om, in de eerste plaats of zelfs uitsluitend, het eigen welzijn na te streven (SER, 1951). Concreet betekent dit dat voor een akkoord iedereen zijn eigen doeleinden zal moeten afstemmen op de doeleinden van het economisch en sociaal beleid als geheel – dus op het algemeen belang. Vakbonden en ondernemers zullen in een overlegeconomie dus hun verschillende instrumenten – de nominale lonen voor de vakbonden, en de prijzen voor de ondernemers – op elkaar afstemmen.

Dat enkel het nastreven van het eigen welzijn niet bijdraagt aan de gemeenschappelijke doelstellingen, wordt in het advies toegelicht aan de hand van twee voorbeelden. Ten eerste zullen de prijzen, wanneer vakbonden alleen zouden streven naar een zo hoog mogelijk nominaal loon, even sterk of zelfs sterker toenemen dan de lonen. Hierdoor zou het reële loon niet stijgen, maar gelijk blijven of zelfs kunnen dalen. En ten tweede zal, wanneer de vakbonden streven naar een zo hoog mogelijk reëel loon, de werkgelegenheid dalen. Ook dat is niet in het bredere belang van werknemers. Het advies stelt daarom vast dat niet alle doeleinden die door de verschillende spelers in de economie worden nagestreefd, gelijktijdig kunnen worden bereikt.

## Alleen beleidsadviezen geven volstaat niet meer: de huidige samenleving vergt een permanente zoektocht naar draagvlak

Met het oog op de gemeenschappelijke doelstellingen, zullen er keuzes moeten worden gemaakt. Daarbij is het belangrijk om te kijken naar de feitelijke situatie in Nederland. Dit vormde dan ook de basis voor het analysekader van het advies. Door middel van de berekeningen van het CPB kon de samenhang tussen de feitelijke en de politieke situatie – en de daarmee verbonden afruilen en keuzes – worden geëxpliciteerd, en aldus kon de noodzaak van een bestedingsbeperking worden onderbouwd.

Bij het advies kon Tinbergen rekenen op de steun van de economen uit het hoofdbestuur van het Nederlands Verbond van Vakverenigingen (NVV), die tevens partijgenoot waren. Zij hadden hem duidelijk gemaakt dat een zo groot mogelijke werkgelegenheid prioriteit had, en dat men daarom voorzichtig moest zijn met looneisen (Tinbergen in De Jong et al. (1988)).

### Theoretische onderbouwing

Het eerste advies over de nominale en reële lonen heeft Tinbergen verder uitgewerkt in zijn boek *Centralization*

*and decentralization in economic policy* (Tinbergen, 1954b), dat, zoals hij aangeeft, daarmee mede is gebaseerd op de Nederlandse praktijk.

In dit boek laat hij de veronderstelling los uit zijn eerdere boek over economisch beleid dat er maar één beleidsmaker is die beschikt over eigen instrumenten om doelstellingen te maximaliseren (Tinbergen, 1952). Hij vergelijkt uitkomsten bij de decentralisatie van beleid (waarbij elke beleidsmaker het eigen instrument inzet om zijn doelstelling te realiseren) met de uitkomsten van het gecentraliseerde beleid (waarbij één beleidsmaker beslist over de inzet van alle beschikbare instrumenten om de gemeenschappelijke doelstellingen te realiseren).

Centralisatie kan dus ook betekenen dat door afstemming verschillende beleidsmakers als een eenheid opereren. Dit opende de deur voor het bestuderen van internationale beleidsintegratie.

Maar Tinbergen keek ook naar de Nederlandse situatie, waarbij er binnen een land meerdere beleidsmakers zijn met eigen doelstellingen en instrumenten. De vakbonden beschikken bijvoorbeeld over het instrument van de nominale lonen, en hebben als doelstelling een zo hoog mogelijk reëel loon; en de werkgevers hebben het instrument van de prijzen, met als doelstelling een zo hoog mogelijk reële winst. Aannemende dat de effectieve vraag (en daarmee de productie) afhangt van het reële inkomen en het prijsniveau (via de exportvraag), laat hij zien dat er bij beleidsafstemming een hoger niveau van productie en een lager prijspeil kan worden gerealiseerd dan bij een decentrale vaststelling van lonen en prijzen (Tinbergen, 1954b). Hiermee levert hij ook een onderbouwing van de economische voordelen van de overlegeconomie.

### Voortbouwen op Tinbergens inzichten

De overlegeconomie blijft voortbouwen op Tinbergens inzichten, al is er sindsdien veel veranderd. Zo werd er, met het Akkoord van Wassenaar in 1982, afscheid genomen van de geleide loonpolitiek van de jaren vijftig, die de uitkomst vormde van het eerste SER-advies van Tinbergen.

Het vinden van een nieuwe rolverdeling tussen sociale partners en overheid ging niet vanzelf. De Nederlandse overlegeconomie stond daardoor begin jaren negentig bloot aan spanningen die, op het terrein van loonvorming en sociale zekerheid, vroegen om een herijking en afbakening van de verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale partners.

Daarom, en met het oog op het te voeren economische beleid in het licht van de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie (EMU), vroeg het kabinet de SER in 1992 om de overlegeconomie een nieuw gezicht te geven.

Het resulterende advies, *Convergentie en overlegeconomie* (SER, 1992), volgt in zekere zin de lijn Tinbergen, en benadrukt het belang van gezamenlijke beleidsoriëntaties of doelstellingen van de overheid en sociale partners. Volgens het advies dient elk van de partijen in de overlegeconomie bereid te zijn om haar beleidsinspanningen, binnen de eigen mogelijkheden en verantwoordelijkheden, te richten naar deze gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen. De medewerking van partijen aan de overlegeconomie is vrijwillig, maar niet vrijblijvend. En ook in het SER-advies van 1992 staat afstemming van doelstellingen voorop, zodat de verschillende beleidsmakers als een eenheid kunnen opereren.

De algemene doelstellingen zelf zijn wel veranderd. Met de totstandkoming van de EMU verviel het streven naar prijsstabiliteit en naar evenwicht op de betalingsbalans als doelstellingen van het nationaal beleid. Daarnaast kreeg het streven naar duurzame ontwikkeling meer gewicht. Op die manier gaf de overlegeconomie richting aan een breder welvaartsbegrip, dat niet ophoudt bij loonpolitiek.

## Pensioenakkoord

Het pensioenakkoord biedt een goed voorbeeld van de overlegeconomie vandaag de dag. In het regeerakkoord van kabinet-Rutte III was de SER gevraagd om te kijken of er draagvlak zou zijn voor de ontwikkelde variant ‘persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling’.

In het kader van de zoektocht naar draagvlak zijn er verschillende prototypen van deze variant verder onderzocht en uitgewerkt. Op basis van voorstellen van de sociale partners heeft dat tot een bijstelling van de voorstellen geleid, waarbij er naast het oorspronkelijke voorstel ook een nieuw contract met een meer uitgebreide risicodeling is voorgesteld. Daarnaast bleek het dat, voor voldoende draagvlak, het nodig was om het pensioenakkoord te verbreden door ook het stijgingstempo van de wettelijke pensioenleeftijd aan te passen – en zo tijdelijk maatwerk te bieden voor werknemers om eerder te stoppen met werken.

Op die manier bleek het, op basis van gemeenschappelijke feiten, mogelijk om toch tot gemeenschappelijke oplossingen te komen.

## Tot slot

Jan Tinbergen heeft het fundament gelegd voor een benadering waarin overeenstemming over de feiten overeenstemming over de gemeenschappelijke oplossing mogelijk maakt. Een benadering die zijn waarde binnen en buiten de SER heeft bewezen.

Het aandragen van gemeenschappelijke analyses en oplossingen is nu misschien nog wel meer nodig dan in de tijd van Tinbergen. Het volstaat echter niet meer om alleen beleidsadviezen te geven. De complexiteit van onze samenleving en het daaruit voortvloeiende gefragmenteerde politieke landschap vraagt om een doorlopend proces – niet alleen van puzzelen aan oplossingsrichtingen, maar ook van *empowerment*, het organiseren van een maatschappelijk en politiek draagvlak voor oplossingsrichtingen.

De overlegeconomie kan als geen ander gemeenschappelijke oplossingen vormgeven, juist wanneer deze zich richt op politiek complexe vraagstukken als pensioenen, de klimaattransitie of het internationaal ondernemen. Net als in de tijd van Tinbergen bewijst de overlegeconomie daarmee nu ook haar waarde, en bevordert ze de welvaart in Nederland.

## Literatuur

- Camphuis, W.A.F. (2009) *Tussen analyse en opportuniteit: de SER als adviseur voor de loon- en prijspolitiek*. Amsterdam: Aksant.
- Don, F.J.H. (2019) The influence of Jan Tinbergen on Dutch economic policy. *De Economist*, 167(3), 259–282.
- Jong, A.H.M. de, C.W.A.M. van Paridon en J. Passenier (1988) Jan Tinbergen over zijn jaren op het CPB. ESB, 73(3664), 652–662.
- Katzenstein, P.J. (1985) *Small states in world markets: industrial policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Passenier, J. (1994) *Van planning naar scanning: een halve eeuw Planbureau in Nederland*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- SER (1951) *Advies inzake de in de naaste toekomst te voeren loon- en prijspolitiek*. Publicatie 1951-1.
- SER (1992) *Convergentie en overlegeconomie*. Publicatie 92/15.
- Tinbergen, J. (1952) *Experiences of central economic planning in the Netherlands*. Nationaal Archief, Archief CPB, inventarisnr. 38. Te vinden op [www.nationaalarchief.nl](http://www.nationaalarchief.nl).
- Tinbergen, J. (1954a) *Notulen Raadsvergadering SER 27 Augustus 1954*. Nationaal Archief, Archief SER, inventarisnr. 1310. Te vinden op [www.nationaalarchief.nl](http://www.nationaalarchief.nl).
- Tinbergen, J. (1954b) *Centralization and decentralization in economic policy*. Amsterdam: North Holland.
- Tinbergen, J. (1956) *Economic policy: principles and design*. Amsterdam: North Holland.
- Traub, J. (2019) There's only one way for democracies to save the planet. *Foreign Policy*, 21 december. Online-versie te vinden op [foreignpolicy.com](http://foreignpolicy.com).

# Normatieve kant van Tinbergen heeft flinke stempel op beleid gedrukt

Jan Tinbergen staat vijftig jaar na ontvangst van de eerste Nobelprijs voor de economie niet alleen te boek als groot econometrist en institutioneel vernieuwer, maar ook als iemand die niet schuwde om op basis van persoonlijke overtuigingen of economische analyses voor te schrijven hoe iets moest zijn. Wat is de invloed geweest van Tinbergen's normen en vuistregels op het beleidsdenken?

## IN HET KORT

- Jan Tinbergen heeft niet alleen via positieve analyses invloed op het beleid gehad, maar ook via normatief werk.
- Jarenlang was zijn norm voor ontwikkelingssamenwerking onaantastbaar als beleidsanker.
- Tinbergens persoonlijke gedachtegoed speelt nog steeds een grote rol in het denkkader van beleidsmakers.

## ROEL BOS

Promovendus aan Princeton University, ten tijde van schrijven nog beleidseconoom bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)

## GELIJN

### WERNER

Beleidseconoom bij EZK

Het zal Nederlandse economen niet zijn ontgaan dat het in 2019 precies vijftig jaar geleden is dat Jan Tinbergen de eerste Prijs van de Zweedse Rijksbank voor Economische Wetenschappen, veelal aangeduid als Nobelprijs, ontving. Er wordt dit jaar daarom veel gememoreerd aan de bijdragen van Tinbergen aan de ontwikkeling van de econometrie, de oprichting van het Centraal Planbureau en de sociaal-economische institutionele structuur van Nederland (Don, 2019). Tinbergen en zijn werk hadden echter ook een andere, normatieve kant die beschrijving verdient (kader 1).

*Dit artikel is mede gebaseerd op gesprekken die wij voerden met Jan Pronk, Peter van Bergeijk, Erwin Dekker en Harry van Dalen.*

## Het normatieve van Tinbergen

Tinbergen wordt vaak omschreven als een wereldverbeteraar. "Het welzijn van de mensheid, dáár is het in de economie om begonnen!"; aldus Tinbergen (Van Dalen en Klamer, 1996). Deze overtuiging bracht Tinbergen ertoe om tijdens zijn carrière aan vraagstukken te werken waarvan hij vond dat die belangrijk en urgent waren voor het welzijn van de mensheid, zoals de inkomensverdeling, ontwikkelingsprogrammering en de economie van de oorlog. Het normatieve van Tinbergen is ook gelegen in de visie waarmee hij vraagstukken zoals deze benaderde. Hij zocht een democratisch of volwassen socialisme, en was overtuigd Remonstrant (Tinbergen, 1987).

Verder maakte Tinbergen een expliciete scheiding tussen twee fasen van economisch onderzoek. De eerste fase gaat om het bestuderen van de werking van de economie. De tweede, normatieve fase is om via beleidsadvies de werking van de economie te verbeteren (Kol en De Wolff, 1993). Tinbergen koos er daarom na 1945 voor om zich nadrukkelijk met het beleid te bemoeien. Met deze pragmatische benadering onderscheidde hij zich van andere economen.

De combinatie van Tinbergens sterke persoonlijke overtuigingen, pragmatisme en voorliefde voor eenvoudige modellen leidde ertoe dat zijn beleidsaanbevelingen vaak een normatief kader kregen. Zo adviseerde hij overheden in *Economic policy* (Tinbergen, 1956) om een aantal beleidshervormingen door te voeren, aangezien deze welvaartsverhogend zouden werken. Tinbergen hanteerde hier een breder welvaartsbegrip dan alleen het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd; hij keek ook naar indicatoren als internationale vrede, sociale vrede en culturele ontwikkeling (tabel 1). De keuze voor en de weging van de verschillende doelstellingen voor zijn beleidsadviezen was dan ook een normatieve.

Daarnaast worden aan Tinbergen ook verschillende specifieke normen toegeschreven, die van tijd tot tijd in het publieke debat naar voren komen. We gaan hier nader in op de normen voor ontwikkelingssamenwerking en voor inkomensongelijkheid, en op de zogenoemde regel van Tinbergen.

**De norm voor ontwikkelingssamenwerking**

In 1965 werd Tinbergen de eerste voorzitter van de VN-commissie voor Ontwikkelingsplanning. Het doel van deze commissie van topeconomen was om de voortgang van het eerste ontwikkelingsdecennium (1960–1970) – een tienjarenplan van de Verenigde Naties om ontwikkelingslanden te helpen – te monitoren en de strategie voor het tweede ontwikkelingsdecennium (1970–1980) voor te bereiden. Tinbergen was eindverantwoordelijk voor het berekenen van de benodigde financiering voor een bepaald groei-doel: een totale groei van de economieën van ontwikkelingslanden van zeven procent over tien jaar. Vervolgens werd op basis van een model van de wereldeconomie geschat hoeveel ontwikkelingshulp nodig was om dit doel te halen. Dit getal was ongeveer 1 procent van het nationale inkomen van de ontwikkelde landen, waarvan ongeveer 0,3 procentpunt werd opgebracht door private inkomensoverdrachten. De overige 0,7 procentpunt was voor de rekening van nationale overheden. In Nederland kwam deze doelstelling bekend te staan als de Tinbergennorm voor ontwikkelingssamenwerking.

**Normatief als begrip**

KADER 1

‘Normatief’ is een begrip dat op verschillende manieren kan worden opgevat. Zo is er een groot grijs gebied tussen positieve en normatieve wetenschap, want is een model ooit volledig waarde-vrij? Iemands werk geldt in dit artikel als normatief voor zover hij of zij normen stelt, oftewel aangeeft of voorschrijft *hoe iets hoort of hoe iets moet zijn*. Het kan dan gaan om voorschrijven op basis

van een persoonlijk waardestelsel (“ik vind dat ongelijkheid onwenselijk is”), maar ook om voorschrijven op basis van economische analyse (“het terugdringen van ongelijke beloning binnen een bedrijf kan leiden tot een hogere productiviteit, omdat het de relaties tussen het personeel verbetert”). Positief economisch werk, daarentegen, heeft tot doel om de (economische) realiteit te beschrijven.

Deze Tinbergennorm heeft decennialang invloed gehad op het Nederlandse beleid. De berekening door Tinbergen gaf, mede door zijn status als topeconoom, cachet aan de norm. Daarnaast werd het belang van de 0,7-procentnorm versterkt toen de invloedrijke commissie-Pearson, een initiatief van Wereldbank-president McNamara, deze aanbeveling in 1969 overnam (Emmerij et al., 2001). Ook werd het advies in 1970 opgenomen in de resolutie voor het tweede ontwikkelingsdecennium van de VN. Economische relaties zijn uiteraard niet zo eenvoudig te schatten en schattingen zoals die van Tinbergen zijn niet exact of eenduidig. De kracht van de norm was de eenvoud: één procent was geen ingewikkeld getal en klinkt niet als vreselijk veel.

In 1975, met Jan Pronk als minister voor Ontwikkelingsamenwerking – en oud-medewerker van

**Door Tinbergen verwachte welvaartseffecten van beleidshervormingen**

TABEL 1

Hervormingen of andere structurele veranderingen	Elementen van welvaart						
	Productie per hoofd	Sociale rechtvaardigheid	Culturele ontwikkeling	Vrijheid	Stabiliteit	Internationale vrede	Sociale vrede
Internationale economische integratie	+	+		-		+	
Internationale inkomensoverdrachten		+				+	
Grondstoffenstandaard		+		+	+		
Ingebouwde stabilisatoren		+		+	+		
Kansengelijkheid	+	+	+	+			+
Industriële democratie		+	+				+
Gezinsplanning	+	+	+	+		+	
Schema’s sociale zekerheid		+		+	+		+
Nationalisatie		+		-	+		
Centralisatie van productiebeslissingen				-			
Directe belastingen		+			+		+

Noot: ‘+’ en ‘-’ wijzen op respectievelijk een verwachte positieve dan wel negatieve invloed op het betreffende welvaartsaspect

Bron: Tinbergen (1956) | ESB

Tinbergen – haalde Nederland de doelstelling voor het eerst. De decennia daarna was het budget voor ontwikkelings samenwerking onomstreden – onder partijen zowel links als rechts op het politieke spectrum. Pronk stelt zelf in het gesprek met ons: “Op een gegeven moment is de discussie niet meer gegaan over of de 0,7 procent gehaald moest worden, maar hoeveel méér.”

## De Tinbergenregel stelt dat binnen elk economisch model er minstens evenveel instrumenten als doelen moeten zijn

Nederland was hiermee een uitzondering. Naast Nederland wisten slechts enkele Scandinavische landen structureel boven de 0,7 procent uit te komen. Toch speelde de norm, en de verbinding met Tinbergen, een belangrijke rol in het stimuleren van officiële ontwikkelingshulp. Zo haalde het Verenigd Koninkrijk in 2013 voor het eerst de doelstelling van 0,7 procent, waarbij de Britse overheid verwees naar Tinbergen (Lowcock, 2013).

Op negentigjarige leeftijd trok Tinbergen zelf de relevantie van de norm overigens in twijfel en pleitte hij voor veel grotere overdrachten, van drie tot acht procent van het bbp (Tinbergen, 1992). Hij vond dat mensen het vraagstuk onderschatten: “Wil men gelijk welzijn tussen ontwikkelde en onderontwikkelde landen in een eeuw bereiken, dan is 3,4 procent hulp nodig. Zou men dit doel in 50 jaar willen bereiken, dan 25,7 procent! Het vraagstuk is inderdaad veel ernstiger dan men denkt!” (Tinbergen, 1991)

### De norm voor inkomensverdeling

Vaak wordt gesteld dat de Tinbergennorm voor de inkomensverdeling inhoudt dat een verhouding groter dan 1:5 tussen de laagstbetaalde en hoogstbetaalde werknemer binnen een organisatie contraproductief zou werken. Het is echter niet bewezen dat deze norm van Tinbergen afkomstig is. Akkerboom (2015) heeft de norm nergens in zijn werk kunnen terugvinden. Hij schrijft de eerste vermelding van de 1:5-ratio toe aan toenmalig minister van Sociale Zaken Boersma, in 1975.

Ook als Tinbergen de norm niet heeft bedacht, is het passend dat hij geassocieerd wordt met een norm die een meer egalitaire inkomensverdeling voorschrijft. Uit de gesprekken met betrokkenen komt het streven naar een rechtvaardige verdeling van de welvaart naar voren als een van de belangrijkste drijfveren van Tinbergen. Zoals Jan Pen, met wie Tinbergen *Naar een rechtvaardiger inkomensverdeling* (Pen en Tinbergen, 1977) schreef, stelde: “Mijn echte innovatie bestaat uit de afbeelding van de inkomensstrekken in de vorm van een optocht. (...) Daar ben ik trots op, omdat deze ‘Parade van Pen’ mensen op egalitaire gedachten brengt en dat is in de geest van Jan Tinbergen.” (Pen, 2006)

De Tinbergennorm voor inkomensverdeling kan op twee manieren worden uitgelegd. Aan de ene kant gaat het er simpelweg om, hoeveel ongelijkheid men wenselijk acht binnen een bedrijf: hoeveel meer dient een CEO te ontvangen voor zijn werk dan een gewone werknemer? Aan de andere kant kan de norm ook worden gesteld aan de hand van een economische redenering: te grote inkomensverschillen kunnen verstoringen voor communicatie op de werkvloer, en daarmee een negatief effect hebben op de arbeidsproductiviteit. Dit voorbeeld laat zien dat normen vanuit verschillende typen redeneringen tot stand kunnen komen, zoals uit een persoonlijk waardestelsel of economische analyse.

Sinds de jaren zeventig is de inkomensverdeling steeds sterker uiteen gaan lopen. Veranderingen in de structuur van de wereldeconomie, zoals globalisering en technologische ontwikkelingen, alsook de opkomst van het neoklassieke denken bij politici in de jaren tachtig en negentig, leidden ertoe dat de doelstelling van een gelijkmatige inkomensverdeling naar de achtergrond verdween. De directe beleidsimpact van de Tinbergennorm voor de inkomensverdeling lijkt dus klein.

De laatste jaren staat de inkomensverdeling weer hoog op de politieke agenda. De norm biedt een nuttig aangrijppunt voor discussie, zoals bijvoorbeeld bleek bij het publieke debat over de voorgestelde salarisverhoging van ING-topman Ralph Hamers enige tijd geleden (Vermeend en Van der Ploeg, 2014). De verhouding 1:5 is dan een richtpunt, of illustreert hoe er enkele decennia geleden gedacht werd over welke inkomensverschillen te rechtvaardigen waren.

### De Tinbergenregel

Tinbergen staat bekend om het onderscheid dat hij maakte tussen bepaalde variabelen als doelen, en andere grootheden als instrumenten. De Tinbergenregel stelt

dat binnen elk economisch model er minstens evenveel instrumenten als doelen moeten zijn. Wanneer er minder instrumenten dan doelen zijn, is er geen modeloplossing die optimaal is om de gestelde doelen te bereiken (Tinbergen, 1956). In beleidskringen wordt de Tinbergenregel vaak veralgemeniseerd: om  $n$  doelen te bereiken, zijn er minstens  $n$  instrumenten nodig. Onder economen wordt de Tinbergenregel vaak gezien als een ander soort norm dan de eerder besproken normen, omdat deze enkel voortkomt uit een econometrisch model en niet uit persoonlijke overtuigingen.

In de praktijk is de Tinbergenregel bijvoorbeeld terug te vinden in de doelstelling van het monetair beleid van de Europese Centrale Bank (ECB). Centrale banken hebben (in normale tijden) één instrument tot hun beschikking: het rente-instrument. De logica van de Tinbergenregel gebiedt dat er dan slechts één doelstelling geoptimaliseerd kan worden. Bij de oprichting van de ECB is er daarom voor gekozen om een inflatie van beneden en nabij de twee procent te realiseren, terwijl de Amerikaanse Federal Reserve moet schipperen tussen twee hoofddoelen: prijsstabiliteit en werkgelegenheid.

De Tinbergenregel wordt in de beleidspraktijk echter niet altijd toegepast. Er kunnen goede redenen bestaan voor het beperken van het aantal instrumenten. Zo moeten er in de politiek soms compromissen worden gesloten, waarbij het eenvoudiger is om één instrument in te zetten voor meerdere doelen, en dan gaandeweg te kijken hoe de afruil tussen deze doelen wordt geregeld. Ook is het vaak lastig om van een bepaald beleidsinstrument af te raken wanneer het er eenmaal is, omdat er door de invoering van het instrument belangengroepen ontstaan.

## Conclusie

Jan Tinbergen heeft grote bijdragen geleverd aan de economische wetenschap en de vormgeving van de Nederlandse beleidsinstituten. Dit artikel laat zien dat hij ook via zijn normatieve kant invloed heeft gehad in de (Nederlandse) beleidsdiscussie. Het positieve en het normatieve werk van Tinbergen versterkten elkaar: zijn drang om als econoom de wereld te verbeteren, dreef hem ertoe om de economie te beschrijven met het eerste macro-model ooit, en zijn status als Nobelprijswinnaar maakte dat men zijn beleidsadviezen en normen serieus nam.

Van de drie bekendste normen die aan Tinbergen zijn toegeschreven, heeft de norm voor ontwikkelings-samenwerking de meeste concrete impact gehad. De

status van Tinbergen, als Nobelprijswinnaar, gaf de norm in de Nederlandse politiek decennialang een haast onaantastbare status. De norm voor de inkomensverdeling heeft minder directe gevolgen gehad, maar vormt nog steeds een nuttig referentiepunt, bijvoorbeeld in discussies over de beloningen voor topbestuurders. De Tinbergenregel heeft zijn sporen vooral nagelaten in het denkkader van ambtenaren. Aangezien de beleidspraktijk weerbarstiger is dan in een vuistregel gevat kan worden, kan en moet het doel van beleidsmakers ook niet zijn om de regel altijd te hanteren. Maar het denken in instrumenten en doelen is, mede dankzij Tinbergen, wel het startpunt voor het maken van beleid.

## Literatuur

- Akkerboom, B. (2015) *De Tinbergennorm bestaat niet*. Artikel op [www.mejudice.nl](http://www.mejudice.nl), 5 juli.
- Dalen, H. van, en A. Klamer (1996) *Telgen van Tinbergen: het verhaal van de Nederlandse economen*. Amsterdam: Balans.
- Don, F.J.H. (2019) The influence of Jan Tinbergen on Dutch economic policy. *De Economist*, 1–24. Te vinden op [link.springer.com](http://link.springer.com).
- Emmerij, L., R. Jolly en T.G. Weiss (2001) *Ahead of the curve? UN ideas and global challenges*. Bloomington: Indiana University Press.
- Kol, J. en P. de Wolff (1993) Tinbergen's work: change and continuity. *De Economist*, 141(1), 1–28.
- Lowcock, M. (2013) *Modernising development finance: the future of official development assistance (ODA)*. Publicatie te vinden op [www.gov.uk](http://www.gov.uk).
- Pen, J. (2006) Met Jan Tinbergen II. *Hollands Maandblad*, 2006 (698), 18–25. Tekst te vinden op [dbnl.org](http://dbnl.org).
- Pen, J. en J. Tinbergen (1977) *Naar een rechtvaardiger inkomensverdeling*. Amsterdam: Elsevier.
- Tinbergen, J. (1956) *Economic policy: principles and design*. Amsterdam: North-Holland.
- Tinbergen, J. (1987) *Kunnen wij de aarde beheren?* Kampen: Kok Agora.
- Tinbergen, J. (1991) Meer hulp geven zal immigratie beperken. *NRC*, 20 juni.
- Tinbergen, J. (1992) The optimal economic order: the simplest model. *De Economist*, 140(2), 253–257.
- Vermeend, W. en R. van der Ploeg (2014) Onvrede over topbeloningen. *Telegraaf*, 28 juni.



# De onterechte heiligverklaring van Tinbergen

In een sacristie bevindt zich vaak een schrijn met een botje, nagel of haar. Ook de splinters van het heilig kruis leven er vaak voort als relikwie. De kerkhervormer Calvijn stelde dat sacristieën zo veel splinters bevatten dat je er een schip mee kon vullen.

Maar de verering van overblijfselen is zeker geen activiteit die alleen voor gelovigen typerend is. Ook economen, zo bleek in het Tinbergenjaar, lusten er wel pap van.

Het is een feest, natuurlijk, dat iedereen ontdekte dat er een stukje Tinbergen in zijn of haar werk, missie of onderzoeksveld zat. Maar wie al die splinters aan elkaar plakt, komt uit bij het Rotterdamse kunstwerk *De Verwoeste Stad* van Zadkine. Want ook een optelling van al die Tinbergenreliëkjes leidt tot een beeld van oneigenlijke proporties. Wat echter Zadkines kunstwerk vooral tot zo'n rake metafoor voor het Tinbergenjaar maakt, is dat het hart ontbreekt.

Dat hart mist allereerst in Rotterdam. In 1986 ontmoette ik Tinbergens opvolger en leerde ik dat hij nog niet met emeritaat kon gaan, omdat de leerstoel van Tinbergen dan zou worden opgeheven. En, inderdaad, toen hij dat wel deed werd het centrum voor ontwikkelingsplanning afgeschaft. *Sic transit gloria mundi*.

Het hart ontbreekt óók in de memorabilia die het afgelopen jaar zijn geproduceerd. Het kloppende Tinbergense hart is de voortdurende speurtocht naar een optimale internationale orde en de rationalisering van de mondiale besluitvorming. Tinbergen was namelijk geen micro- of macro-econoom, maar een *planetair econoom*, met een diepe en actieve betrokkenheid bij mondiale problemen zoals milieu, armoede en internationale veiligheid.

Die betrokkenheid is te zien in *De les van dertig jaar* (1944), waarin hij de wereldoorlogen duidt vanuit de ongelijkheid tussen en binnen landen, en in *Shaping the world economy* (1962) dat zich richt op het oplossen van de Koude Oorlog. In 1985 roept hij economen in *ESB* op om eindelijk eens serieus onderzoek te doen naar oorlog, en in 1990 verschijnt *World security and equity*.

Onder economen wordt Tinbergens analyse van vredesvraagstukken afgedaan als naïef, esoterisch en wereldvreemd. Maar juist



**PETER VAN BERGEIJK**

Hoogleraar aan de Erasmus  
Universiteit Rotterdam

in zijn Nobelprijzlezing (1969) spreekt Tinbergen over de noodzaak tot objectivering van doelstellingen ('maatschappelijke welvaartsfuncties') met het oog op de toekomst van Oost en West. Dit thema is vandaag de dag weer actueel.

De Nobelprijzlezing is de moeite van het herlezen waard. Ik moest breed glimlachen bij zijn waarschuwing tegen het te ver doorschieten van de econometrische *mode*. En het is verhelderend dat modellen en hun uitkomsten een wezenlijke rol toebedeeld krijgen in de communicatie met beleidsmakers.

Het communicatiebelang en het beleid lijken echter het pleit gewonnen te hebben in onze wetenschap – in de natuurwetenschap-

pen is het publiceren van resultaten zonder vermelding van meetfouten of onzekerheid onmogelijk, maar de econoom bekommert zich slechts bij hoge uitzondering om de orde van grootte van de onnauwkeurigheid van de gegevens.

Op het Nobelprijz-banket sprak Tinbergen zijn dank uit voor het feit dat de economie nu als volwassen wetenschap wordt gezien, vooral dankzij de econometristen die het mogelijk maken om de economie te beoefenen op een hoger wetenschappelijk niveau.

Economie heeft zeker de potentie om een volwassen wetenschap te zijn, maar zal die potentie pas realiseren als ze de onnauwkeurigheid van de gegevens transparant gaat rapporteren, en niet als zekerheden presenteert. Vijftig jaar na de toekenning van de eerste Nobelprijs voor economie is dat een ontvullende vaststelling.

Als ik dus aan de economische wetenschap denk, zie ik toch vooral dat beeld van Zadkine voor me: het hart ontbreekt.

## Literatuur

Tinbergen, J. (1944) *De les van dertig jaar*. Amsterdam: Elsevier (verkocht vanaf 1946).

Tinbergen, J. (1962) *Shaping the world economy*. New York: Twentieth Century Fund.

Tinbergen, J. (1969) *The use of models: experience and prospects*. Lecture to the memory of Alfred Nobel, 12 december. Te vinden op [www.nobelprize.org](http://www.nobelprize.org).

Tinbergen, J. (1985) *De economie van de oorlog*. *ESB*, 20 februari, 70(3494): 172–175.

Tinbergen, J. (1990) *World security and equity*. Cheltenham: Edward Elgar.

# Verder lezen

## Hoe Jan Tinbergen de economie heeft veranderd

De invloedrijkste econoom van Nederland was ook een van de grote idealisten van de twintigste eeuw. Erwin Dekker laat in zijn intellectuele biografie van Jan Tinbergen zien hoe idealen Tinbergens wetenschappelijke praktijk vormden, en ook waar idealen het soms wonnen van objectieve

wetenschap. De biografie belicht de manier waarop Tinbergen zijn idealen realiseerde – in instituties bij voorkeur geleid door experts. Het Centraal Planbureau is daar het beroemdste voorbeeld van, maar eerder deed hij dat ook al bij het Centraal Bureau voor de Statistiek, en later internationaal bij

de Verenigde Naties en het Turkse Planbureau. Daarmee is Tinbergens carrière onlosmakelijk verbonden met de opkomst van de moderne beleidsexpert.

Dekker, E. (2020) *Attempts to shape the economy: the intellectual biography of Jan Tinbergen*. Cambridge: Cambridge University Press, te verschijnen.

## De waarde van modellen

In 1969 kreeg Jan Tinbergen samen met Ragnar Frisch de Nobelprijs voor de Economie, “for having developed and applied dynamic models for the analysis of economic processes”. In zijn Nobelprijsspreekwoord spreekt Tinbergen over de essentie en de waarde van modellen: “Models have had a didactic value.” Hoewel



modellen vaak een simpeler weergave van de werkelijkheid zijn, helpen ze ons om de wereld om ons heen te

begrijpen. Om de waarde van modellen volop te benutten, moet men daarnaast natuurlijk ook gebruik maken van gezond verstand en detailkennis.

Tinbergen, J. (1969) *The use of models: experience and prospects*. Lecture in memory of Alfred Nobel, 12 december. Te vinden op [www.nobelprize.org](http://www.nobelprize.org).

# Maatschappelijke onvrede

---

Het Nederlandse bestuursmodel is de afgelopen decennia geconfronteerd met uitingen van maatschappelijke onvrede. Wat zijn de oorzaken en gevolgen van deze onvrede?

# Veranderend sociaal contract vergt steviger burgerperspectief in beleid

Ogenschijnlijk zachte vraagstukken, zoals onderlinge verbondenheid en institutioneel vertrouwen, zijn keihard als het gaat om draagvlak voor beleid. Beleid dat te weinig rekening houdt met de ervaringen en motivaties van burgers, ondergraaft het sociale contract tussen burgers, overheid en samenleving, en voedt het maatschappelijk ongenoegen.

## IN HET KORT

- Gemiddeld genomen is de Nederlander tevreden, toch is er bij bepaalde groepen ook veel ongenoegen.
- Voorkom meer ongenoegen door terughoudend te zijn met een *one-size-fits-all*-beleid en vooraf te toetsen op uitvoerbaarheid.
- Geef burgers vertrouwen door ze mee te nemen in de grote uitdagingen van deze tijd.

## KIM PUTTERS

Directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau, en hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Dit artikel is een bewerking van de bijdrage, op 15 oktober 2019, aan de Tinbergen-conferentie bij de SER

Aron Wildavsky (1979) schreef ontnuchterend in zijn boek *Speaking truth to power* dat bij het nadenken over effectief beleid het vaak gaat om *doing better, feeling worse*. In het verleden behaalde resultaten leiden volgens hem namelijk onvermijdelijk tot toekomstig falen, aangezien de steeds welvarender samenleving ook meer divers wordt en voor nieuwe, grote uitdagingen staat.

Een rake analyse die leidt tot twee puzzels over draagvlak voor beleid en bestuur. De eerste puzzel gaat over de vraag of er, voor heel complexe vraagstukken, wel optimale oplossingen zijn. Denk daarbij aan de inrichting van onderwijs, dat toegespitst is op combinaties van werken, leren en ontwikkelen, die een leven lang maatwerk moeten bieden. Of aan kostenstijgingen in de gezondheidszorg in een sterk vergrijzende samenleving.

Kenneth Arrow (1963) noemde de hervormingen in de gezondheidszorgsystemen *'second-best solutions'*.

Complexe, lastig tembare problemen lijken niet op te lossen door bestaande systemen steeds verder te perfectioneren, vanuit het idee aldus uitiem geformuleerde doelstellingen en politieke wenselijkheden te realiseren. Die complexe problemen zijn namelijk niet uitiem oplosbaar, omdat verschillende belangen – zoals kwaliteit, betaalbaarheid, privacy en toegankelijkheid – continu om de aandacht strijden. Niet alles kan tegelijkertijd en dus moeten er keuzes worden gemaakt.

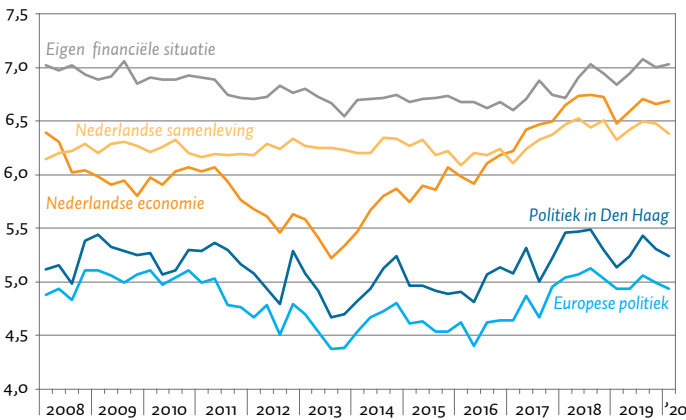
Dat niet elk probleem opgelost kan worden, legt een tweede puzzel op tafel: welke randvoorwaarden zijn er nodig voor een beleid dat zo effectief en geaccepteerd mogelijk is, en hoe bereik je die effectiviteit en dat draagvlak?

Beleidsmakers, organisaties en burgers hebben, in een sterk en snel veranderende samenleving, aanpassings- en oplossingsvermogen nodig om in te kunnen spelen op die veranderingen. Al tijdens beleidsprocessen moet er veel sneller worden bijgestuurd en bijgeleerd. Sneller dan bij een officiële wetsevaluatie mogelijk is, die soms pas na vier jaar of nog langer wordt gehouden. Een aantal fundamentele veranderingen in onze samenleving maken burgers onzeker en soms boos, terwijl tegelijkertijd mensen ook wel tevreden zijn met het leven in Nederland.

Als beleid of wetgeving 'voor jaren is afgesproken in een college- of regeerakkoord, of aan een klimaatafel' dan kan dat ervoor zorgen dat politiek en bestuur minder responsief zijn wat betreft de ervaringen en verwachtingen van burgers. Dat zet het draagvlak voor beleid op langere termijn onder druk.

In het beleid moet er meer worden ingezet op bijsturing en tussentijds leren. Daarom pleit ik ervoor om

## Gemiddelde rapportcijfers van volwassen Nederlanders FIGUUR 1



Noot: De figuur geeft de antwoorden op de vraag: "Kunt u op een schaal van 1 tot 10 aangeven hoe tevreden u bent met ... (1 = zeer ontevreden tot 10 = zeer tevreden)?"

Data: SCP | ESB

## Tevredenheid en ongenoegen tegelijk

Uit de studies van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat het tot aan de coronacrisis goed ging met de kwaliteit van leven in Nederland, met onze verwachtingen over de eigen financiële situatie en het vertrouwen in de economie (figuur 1). Daarbij blijft de tevredenheid met de landelijke en Europese politiek wat achter, maar neemt sinds 2016 weer toe – al is het uiteraard onduidelijk wat de huidige crisis voor de langere termijn betekent. Nederlanders zijn, met een 7,8 als gemiddeld rapportcijfer, behoorlijk tevreden met het eigen leven.

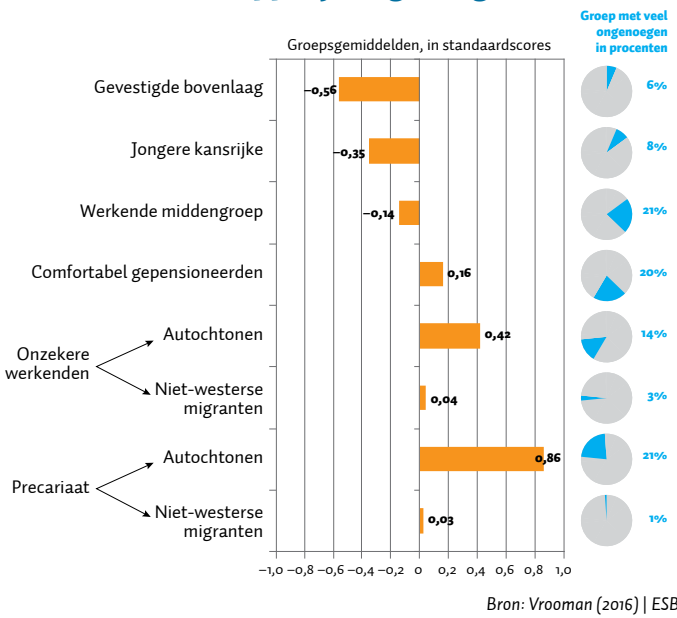
Toch gaat er achter die gemiddelden veel schuil. Geen mens is namelijk gemiddeld. Er bestaan hardnekkige verschillen, en er is een afnemende levenstevredenheid in sommige groepen – met name onder minder-gevoelens, ouderen en de middengroepen. Zij ervaren meer onzekerheid rond hun gezondheid, hebben minder kans op werk, of hebben een tijdelijk contract en maken zich zorgen over wat er nog op hen af zal komen, bijvoorbeeld aan 'door Den Haag opgelegd klimaatbeleid'.

Bij sommigen neemt de ontevredenheid toe, terwijl anderen steeds optimistischer worden. Dat jaagt polarisatie aan en leidt tot maatschappelijk ongenoegen. Dit ongenoegen meet het SCP aan de hand van vijf dimensies: (1) waar schiet de overheid tekort in sociale bescherming?; (2) in hoeverre hebben mensen een verweesd gevoel bij de politiek?; (3) ervaren mensen een elite die hun belangen niet meeweegt?; (4) ervaren ze weerstand tegen en angst voor groeiende verschillen in leefwerelden en culturele achtergronden?; (5) in welke mate is er onzekerheid over wat open grenzen en Europese samenwerking de mensen zal brengen?

Figuur 2 toont het ongenoegen van acht maatschappelijke groepen in de samenleving, naar boven toe oplopend in de mate waarin men beschikt over hulpbronnen zoals inkomen, netwerken, opleiding en vaardigheden. Het ongenoegen in de figuur is genormaliseerd, en 0 is dus het gemiddelde ongenoegen in de bevolking. Een uitwijking naar links betekent dat er weinig ongenoegen is binnen de groep, en een uitwijking naar rechts dat er veel ongenoegen is binnen de groep. De kleine cirkeldiagrammen laten zien hoe de ontevreden mensen (23 procent van de bevolking) verdeeld zijn over de acht bevolkingsgroepen.

De bovenlaag heeft een gunstige uitgangspositie voor een goed leven en kent hoge gelukscijfers, het 'precariaat' (mensen die nooit zeker zijn van werk) blijft op alles achter en haakt deels af. De jonge kansrijken hebben veel perspectief, maar zijn onzeker over de toekomst – denk

## Ervaren maatschappelijk ongenoegen FIGUUR 2



Bron: Vrooman (2016) | ESB

nadrukkelijker het burgerperspectief in de beleidsvorming mee te nemen. Ook al denken we allemaal dat we continu bezig zijn voor burgers, is het zeer de vraag of hun motivaties, gedrag en omstandigheden wel worden doorgrond. In deze bijdrage staat die vraag centraal.



aan de verkenning van de Sociaal-Economische Raad (SER) over de positie van jongeren (SER, 2019). Een toekomst waarover er nu tijdens de coronacrisis ook meer discussie is. De middengroepen houden veel ballen in de lucht, want zij moeten veelal tegelijkertijd werken, leren en zorgen voor kinderen en hulpbehoevende ouders.

De groep gepensioneerden is met name onzeker over pensioen en zorg, maar ook over de vraag of er kinderen in de buurt zijn om ondersteuning te bieden in het geval er geen professionele zorg voorhanden is. Nog steeds is er ook bij hen veel tevredenheid met het leven, maar dus tevens een toenemende onzekerheid.

De onderste groepen kennen meer onbehagen, vooral het autochtone deel. Deze groep heeft veel gevoelens van verlies en vertrouwt de instituties minder. Ontevreden zijn vooral de onzekere werkenden die tijdelijk werk hebben, een beperkt aantal uren werken, minder inkomen hebben, en die zich soms door overheid en bedrijven in de steek gelaten voelen. Dat zijn bijvoorbeeld mensen die in de crisis van 2008 werkeloos raakten en zzp'er werden, moeilijk rond konden komen, en nu tijdens de coronacrisis opnieuw aan de kant lijken te staan.

Eerstegeneratie-arbeidsmigranten uit Turkije en Marokko maken in principe ook deel uit van deze groep,

maar zij kijken doorgaans positiever naar Nederland vanwege de kansen die hun kinderen er hebben om een beter leven op te bouwen.

### **Sociaal contract**

Wildavsky (1979) stelde dat eerdere successen van onze economische, maatschappelijke en politieke systemen in de toekomst waarschijnlijk leiden tot falen wanneer er onvoldoende rekening wordt gehouden met de ervaringen en onzekerheden van burgers.

Kan er iets aan de hand zijn in de samenleving dat niet oplosbaar is met een beetje schaven aan de koopkrachtplaatjes en zorgtoeslagen? Kloppen onze systemen nog wel? Voelen mensen aan dat onze systemen niet vanzelfsprekend eerdere successen herhalen, bijvoorbeeld vooruitgang, gelijke kansen en werkzekerheid voor velen? Die vraag brengt ons bij het sociale contract waarop onze samenleving zich baseert. Vertrouwen mensen er nog wel op dat hun belangen door de politiek, het bedrijfsleven en de maatschappelijke verbanden zullen worden meegewogen?

Toen filosofen als Locke en Rousseau schreven over 'het sociale contract', ging het over de absolute vorst die in ruil voor macht zijn onderdanen veiligheid verschaft

te. Nu gaat het over sociale bescherming, gelijke rechten en inspraak in zowel de verzorgingsstaat als de democratische rechtsstaat.

Ten minste vier systemen ordenen de verhoudingen in onze huidige samenleving, steunend op het vertrouwen van burgers in acceptabele uitkomsten voor henzelf en anderen – het economische systeem, het maatschappelijke systeem, het democratische systeem en het ecologische systeem. Bij elk van deze onderliggende systemen zal ik een punt van zorg schetsen, en geef vervolgens aan waar het mis kan gaan of waar het burgerperspectief te zeer ontbreekt.

## Als beleid voor jaren is afgesproken, dan kan dat ervoor zorgen dat politiek en bestuur minder responsief zijn

### *Economisch systeem*

De economische structuur stimuleert onze bedrijvigheid in Europees en wereldverband, en stuurt de verdeling van arbeid en kapitaal. De overgang van oude naar nieuwe verdienmodellen is omgeven door economische onzekerheden die ook het vertrouwen in de bestaanszekerheid en een goede omgang met natuurlijke hulpbronnen onder druk zetten (CPB/SCP/RUG, 2019). De klimaatcrisis maakte dit al duidelijk, en de coronacrisis lijkt de urgentie om andere bedrijvigheidsvormen te stimuleren verder te versterken.

De vraag is wie straks van economische voorspoed zal profiteren. Dreigende handelsconflicten en onzekere rentestanden voeden de onzekerheid hierover, omdat er landen zijn die kiezen voor zichzelf, en landen die kiezen voor het delen van welvaart en veiligheid. In het verleden succesvolle internationale instituties, zoals de G7, de EU en de NAVO, slagen er maar moeilijk in om tot een gezamenlijke inzet te komen. Veel Nederlanders zien dat we economisch afhankelijk zijn van het buitenland, maar vinden ook dat de kosten van de samenwerking niet altijd tegen de baten opwegen.

In de Nederlandse polder is de samenwerking in de SER en bij tal van akkoorden nog steeds een voorbeeld van een samenwerking op landelijk en regionaal niveau. Toch valt er wat betreft het economische systeem ook

nationaal een zorg te vermelden. Het eerste punt van zorg betreft de werkende armen (SCP, 2018; SER, 2017; 2019). Hoewel bijstandsgerechtigden procentueel de meeste kans op armoede hebben, hebben strikt genomen de meeste armen wel werk – in loondienst of als zelfstandige. Het hebben van werk garandeert dus niet voor iedereen bestaanszekerheid.

De mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, de technologisering, de trage beweging naar duurzame inzetbaarheid, de flexibilisering van werk en de onzekere contracten leiden er allemaal toe dat flink wat werkenden onder de armoedegrens schieten. Ze profiteren niet van economische voorspoed en ervaren niet dat hun belang in het economisch systeem meetelt.

Neem een alleenstaande moeder, met drie kinderen en twee of drie baantjes, waarmee ze in totaal nog geen dertig uur werkt, en die logistiek niet in staat is om meer te werken. Zij komt niet voor in de statistieken, werkt zo veel als in haar vermogen ligt, en leeft onder de armoedegrens. Deze kwetsbare groep in de samenleving ervaart een sterk gevoel van onbegrip en onbehagen.

Er is een bredere benadering dan de huidige nodig om dit fenomeen te begrijpen. Het gaat niet alleen over werk, maar ook over ondersteuning bij de aanpak van schulden, of bij het combineren van werk en zorg, onderwijs, kinderopvang, sociale netwerken en duurzame inzetbaarheid. Werk is nog steeds de kern van bestaanszekerheid, maar de condities zijn niet voor iedereen zodanig dat het ook zo uitpakt. Dit heeft de SER al eerder laten zien (SER, 2017; SCP, 2018).

### *Maatschappelijk systeem*

Maatschappelijk is er ook onzekerheid. De samenleving is gefragmenteerd, individueel gericht, vergrijsd en divers. De sociale en culturele infrastructuur van ons land is compleet veranderd. Denk aan de toename met dik 26 procent van het aantal huishoudens in de afgelopen dertig jaar, volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze toename heeft onze manier van leven drastisch gewijzigd: ouders en grootouders maken veelal geen deel meer uit van het huishouden en we leven vaker alleen.

Onze verzorgingsstaatssystemen zijn keurig gecompartmenteerd qua zorg, onderwijs en sociale zekerheid, om mensen met beperkingen of een financieel tekort in een van die kokers te helpen – maar in het leven van alledag moeten we wel tegelijkertijd leren, zorgen en werken. Regelingen sluiten niet op elkaar aan, en men loopt vaker vast in de bureaucratie. Er ontstaat zo een scheidslijn tus-



sen mensen die wel en die niet hun weg daarin vinden. Het is niet verrassend dat dit ten koste gaat van de meest kwetsbaren, voor wie hulp vaak noodzakelijk is.

Een tweede punt van zorg betreft daarom het mensbeeld dat de overheid heeft in dit soort situaties. Bij de Hervorming Langdurige Zorg en de Participatiewet evalueerde het SCP hoe de ondersteuning in de zorg of bij aangepast werk in de praktijk uitpakt.

De overheid verwacht dat mensen hun eigen zorgbehoefte en arbeidsdeelname registreren, en stelt zich wantrouwend op in de vrees dat mensen misbruik zullen maken van voorzieningen. Niet voor iedereen is eigen regie echter altijd het beste, en de meeste burgers frauderen niet.

Het frame dat in het beleid is verankerd, leidt in de praktijk tot ongewenste effecten. Mensen in de Wet sociale werkvoorziening vinden niet meer, maar minder werk. Niet alle ouderen zijn beter af wanneer zij langer thuis wonen. En de meest kwetsbare mensen hebben geen sociale netwerken die ze kunnen mobiliseren.

De tevredenheid van cliënten wisselt over de maatschappelijke voorzieningen. Vaak zijn mensen wel tevreden met de gekregen hulp, maar niet iedereen weet deze te vinden. Cliëntondersteuning is een onbekend recht

in de langdurige zorg, en mantelzorgers kunnen niet alsmat meer doen. Uit de evaluatie van de Participatiewet blijkt dat werkgevers niet altijd adequate ondersteuning krijgen bij het begeleiden van werknemers met een arbeidsbeperking en hun collega's op de werkvloer, noch bij het ontwikkelen van detachingsconstructies. De beleidsaannames dat dit in de praktijk wel zal gaan lukken, staan ver van de uitvoering af. Daar komt bij dat velen, vanwege de complexiteit van regels en procedures, door de bomen het bos niet meer zien. De vele loketten en verwijzingen leiden tot een gevoel van verweesdheid, en met lege handen staan als je hulp nodig hebt.

Het gevoel van een tekortschietende overheid leidt tot wantrouwen, ondanks het feit dat mensen tevreden kunnen zijn over de dienstverlening die ze krijgen. Waar kun je zeker op rekenen als burger? Dit raakt de kern van ons sociaal contract.

### *Democratisch systeem*

Er zijn weinig landen te vinden – ook niet in Europa – waar het vertrouwen in de politieke en rechtsstatelijke instituties hoger is dan in Nederland. Dat voelt niet zo, omdat er achter die hoge scores wel degelijk iets aan de hand is.



Ons politieke systeem speelt nauwelijks in op de huidige tijd, met ons hogere opleidingsniveau en de technologische mogelijkheden om aan informatie te komen en mee te praten. Onze staat van dienst op het gebied van bestuurlijke en democratische vernieuwing is – zacht uitgedrukt – niet indrukwekkend. Het voordeel daarvan is dat er redelijk veel stabiliteit lijkt te zijn, maar het nadeel is dat de verleiding groot is om weg te kijken van de ‘veenbrand’ die onder de oppervlakte smeult.

De SCP-onderzoeken laten zien dat niet-geschoolden en mbo'ers feitelijk veel minder vertrouwen hebben dan academici en hbo'ers – en een gebrek aan vertrouwen

## Ontevreden zijn vooral de onzekere werkenden die zich soms door overheid en bedrijven in de steek gelaten voelen

is dan ook een derde punt van zorg. De eerste groep wil meer referenda, de tweede niet. De eerste groep wil meer invloed op het kiezen van bestuurders, de tweede niet per se. De eerste groep wil uit de EU, de tweede wil erin blijven. En de eerste groep heeft minder vertrouwen in politie en rechtspraak dan de tweede.

Deze onderlinge vertrouwensverschillen voeden het idee van *'taking back control'*, zoals we dat zien in de campagnes van Donald Trump in de Verenigde Staten en Nigel Farage in het Verenigd Koninkrijk. De steun voor het EU-lidmaatschap lijkt in Nederland weliswaar hoog, maar dat is vooral omdat we denken dat eruit stappen ons meer zal kosten. We kijken goed naar wat er gebeurt rondom de Brexit, maar dat verdeelt ons ook.

De economische afhankelijkheid van het buitenland zien Nederlanders wel, maar ze maken zich vooral zorgen of we wel grip houden op onze pensioenen, zorg en sociale zekerheid. Dat bleek recent nog uit een *Policy Brief* van het Centraal Planbureau (CPB/SCP/RUG, 2019) over hoe Nederlanders aankijken tegen globalisering en open grenzen: er is veel onzekerheid hierover.

In het maatschappelijk debat komt de onzekerheid over de grip die men heeft vaak tot uiting in een roep om directe invloed via de politiek, in plaats van indirecte invloed via sociale akkoorden. De discussie gaat er dan over of die akkoorden de politiek niet buitenspel zetten.

Dat is een valse tegenstelling, want regeerakkoorden en wetgeving sturen die akkoorden natuurlijk ook. En ook de politiek moet uiteindelijk iets van die sociale akkoorden vinden.

De vraag lijkt vooral te zijn of kiezers de uitkomsten van sociale onderhandelingen wel accepteren. Hoe betrekken we burgers erbij, en wat vindt de zwijgende meerderheid? Als boeren op tractoren Den Haag binnenrijden, krijgen ze ineens verdacht veel instemming van de rest van de bevolking. Dan gaat het dus niet alleen over koeien, maar is er duidelijk een groeiende groep die onzeker is over de instituties.

### *Ecologisch systeem*

Tot slot is er de rol van het ecologische systeem in ons sociale contract. Is er vertrouwen in de aanpak van vervuiling en opwarming, en wie draait daarvoor op? Een meerderheid van de bevolking is nog steeds overtuigd van de urgentie om de klimaatdoelstellingen te behalen. Er is echter te weinig inzicht in hoe hiervoor optimaal draagvlak kan worden verkregen.

Burgers en bedrijven lijken op dit punt nog te weinig draagkracht te hebben. Wie betaalt de maatregelen, wie bepaalt het tempo, wie zorgt voor onafhankelijke en betrouwbare informatie? Dit is een test voor ons sociaal contract dat gebaseerd is op wederzijds vertrouwen.

Ook hier – en dat is dan een vierde punt van zorg – gaat het om het meenemen van burgers en bedrijven bij de beleidsvorming. Je kunt klimaatplannen technisch doorrekenen en innovatief doordenken, maar als je mensen en bedrijven te weinig meeneemt, wordt de uitvoering ervan lastig.

Een deel van de samenleving ervaart het klimaatbeleid als een Haagse hobby van hoogopgeleiden en voelt weerstand tegen het opgelegd krijgen van sociale normen over wat je wel en niet mag eten, als reisbestemming mag kiezen of mag stoken (Steenbekkers en Scholte, 2019). Maatschappelijk bewust consumeren – dus producten bewust kopen of laten liggen – doen steeds meer mensen, maar dan betreft het nog vaak een hoogopgeleide minderheid. Burgerinitiatieven rond energiezuinige woonblokken of voedselproductie worden ook vooral door hoogopgeleiden opgezet. De motivaties om als huiseigenaar van het gas af te gaan laten bovendien zien dat vooral zij die daar al over nagedacht hadden dit versneld gaan doen.

De grote groep wordt niet vanzelf bereikt. Er ontstaan gemakkelijk nieuwe scheidslijnen of oude worden sterker. Vertrouwen mensen de overheid wat betreft de

aanpak en de informatie die ze verstrekt? Wie kan de omslag betalen? Hoe snel gaat die omslag en wie maken dat mee? Deze vragen zullen in de komende tijd hoog op de agenda komen te staan, mogelijk ook versterkt door de vragen die de coronacrisis oproept aangaande het inrichten van onze leefomgeving.

### Vernieuwen van sociaal contract

De vier systemen zorgen dus voor onzekerheid, ondanks de tevredenheid en stabiliteit die ze ook genereren. Hoe maak je in zo'n situatie, ook op langere termijn, effectief en gesteund beleid? Hoewel deze tijd – zeker nu met corona – anders lijkt dan vroegere transitieperiodes, speelt een dergelijke onzekerheid altijd een rol: dit gebeurde het meest fundamenteel toen de boeren-samenleving tot een industriële samenleving werd, en toen de overheid in de negentiende eeuw grote sociale kwesties ging oppakken, die later leidden tot de verzorgingsstaat. Dat zijn momenten waarop het sociale contract ter discussie komt. En dat lijkt ook nu het geval.

De wijze woorden van Wildavsky (1979) gaven al het antwoord op de vraag of onze systemen nog up-to-date zijn. Dat antwoord is onvermijdelijk 'nee' bij zulke fundamentele maatschappelijke veranderingen. Dat maakt de tweede vraag /het interessantst: hoe kunnen we de samenleving veranderen en wat draagt de kennis van en voor het beleid bij aan het vernieuwen van ons sociale contract?

Het vernieuwen van ons sociale contract kan door te begrijpen hoe burgers en bedrijven hun situatie ervaren en naar de uitvoering kijken. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zegt daarover: "Een realistischere benadering van burger en beleid (...) kan bijdragen aan een nieuwe invulling van het sociaal contract tussen overheid en burger. Een overheid die geen rekening houdt met de begrenzingen van het denk- en doenvermogen van burgers wordt uiteindelijk als een onbetrouwbare overheid gezien." (WRR, 2017).

Om die reden – om beleid te voorzien van kennis over de samenleving – werd het SCP in 1973 opgericht. Kennis voor en van het beleid vanuit het burgerperspectief, door beleidsaannames te toetsen en de opvattingen en ervaringen van burgers in te brengen. Dat raakt ook het draagvlak voor beleid, dat van belang is vanwege de grote noodzaak dat overheid en samenleving de problemen gezamenlijk aanpakken. Ogenschijnlijk 'zachte' vraagstukken die met sentiment en onderlinge verbondenheid te maken hebben, zijn keihard als het om draagvlak gaat.

### Bouwstenen voor beleid

Hoe kunnen we de effectiviteit van en het draagvlak voor instituties en beleid versterken? Allereerst is te veel *one-size-fits-all*-beleid onverstandig. Het is belangrijk om vaker te redeneren vanuit verschillen tussen groepen en regio's. Als die verschillen te groot worden, moet de politiek er ook iets van vinden. De polarisatie naar opleidingsniveau is bijvoorbeeld zorgelijk, en ondergraaft het draagvlak voor beleid.

Daarnaast moeten we breder naar welvaart en welzijn kijken dan via de nog steeds hardnekkige beleidskokers. In het leven van alledag moeten mensen werken, leren en zorgen tegelijkertijd. Denk meer vanuit die rea-

## Eerstegeneratie-arbeidsmigranten uit Turkije en Marokko kijken doorgaans positiever naar Nederland

liteit. Als we breder kijken naar welvaart, dienen economische, maatschappelijke en ecologische belangen ook vaker te worden verbonden en gewogen, en zal men de uitruil ertussen vaker en beter zichtbaar moeten maken. Nu duurzaam investeren, bijvoorbeeld, kan op termijn leiden tot een betere gezondheid, nieuwe banen of meer sociale cohesie. Maak dus zichtbaar wat het voor mensen concreet betekent, houd rekening met hun vaardigheden en motivaties om mee te veranderen, maar presenteer geen zekerheden.

Naast het te voeren beleid, is er ook meer beleidskennis nodig. Daar speelt allereerst dat er veel vaker *ex ante* getoetst kan worden op de uitvoerbaarheid van beleid. Niet om nog SMARTer te willen worden, en te suggereren dat je daarmee heel ingewikkelde problemen vrij eenvoudig kunt oplossen. Dat is namelijk *old school*, omdat de motivaties en gedragingen van mensen nu eenmaal niet SMART te duiden zijn (maar het is helaas wel zoals veel controles en toezicht zijn ingericht wat betreft zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid).

Goed bedoeld, maar onuitvoerbaar beleid treft als eerste de mensen die afhankelijk zijn van de overheid. UWV, de Belastingdienst, de toeslagen en de omgang met schulden laten dat zien. *Ex-ante*-toetsing kan hel-

pen om, voorafgaand aan de uitvoering van beleid, het gedrag en de mogelijkheden van burgers en bedrijven realistischer in te schatten.

Het versterken van het probleemoplossend vermogen in de samenleving past daar ook bij – in zijn eindverslag over de informatie bij de kabinetsonderhandelingen in 2017 wees Tjeenk Willink (2017) hier

## De huidige tijd lijkt een moment waarop het sociale contract weer ter discussie komt

ook op. Ex-ante-toetsing werkt namelijk alleen als een regeerakkoord niet vooraf al de uitkomsten van beleid tot in detail vastlegt. Het is van belang om iets meer uit te gaan van een dialoog tussen politiek, bedrijfsleven en samenleving. Het besef dat mensen niet leven voor beleid en daar ook niet de hele dag mee bezig zijn, kan daarbij behulpzaam zijn.

Meer in het algemeen kan een vernieuwd sociaal contract alleen ontstaan als er een stevige wisselwerking tussen onderzoek, beleid en praktijk bestaat, waarbij het burgerperspectief op brede welvaart verder doorontwikkeld wordt. Dus: het integraal wegen van economische, maatschappelijke, ecologische en democratische waarden en belangen. Dat kan bijdragen aan nieuwe verdienmodellen, de inrichting van sociale systemen en betere inspraak. Daarbij helpt het om meer in te zetten op ex-ante-evaluaties en om een dialoog aan te gaan over het gedrag en de motivaties van burgers. Liefst ook met de burgers zelf.

### Implicaties voor de beleidspraktijk

Met de vernieuwing van het sociale contract zal er vaker en sneller uitwisseling tussen beleid en onderzoek nodig zijn, ook interactief, en altijd vanuit respect voor elkaars rollen. Onze opdracht als planbureaus is om de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van onderzoek te bewaken. Maar iedereen die denkt dat je beleidsonderzoek kunt doen zonder met de beleidsmakers en burgers te spreken, heeft het grondig mis.

Er is vooral rolbewustzijn nodig, zeker ook bij beleidsmakers. Loyaliteit aan de politieke leiding is iets

anders dan onwettige onderzoeksuitkomsten beïnvloeden of wegmoffelen. Snelheid is ook niet altijd de beste raadgever; de vertragende werking van wetenschap kan een zegen zijn. Het dwingt ons om stil te staan en te begrijpen dat er grotere veranderingen gaande zijn dan het vragenuurtje wellicht doet vermoeden.

De rationalisatie van beleid blijft natuurlijk belangrijk. Het meenemen van de samenleving in de grote kwesties van onze tijd is echter ook belangrijk. Een mooi voorbeeld hiervan was de laatste Troonrede (2019), die geen boodschappenlijst van beleidswensen was, maar een schets van onze samenleving en van belangrijke veranderingen daarin. Inhoudelijk kun je er natuurlijk over van mening verschillen, maar zo'n type verhaal is nodig om burgers en bedrijven te kunnen vragen om een gerechtvaardigd vertrouwen. Het draagt bij aan de effectiviteit van en het draagvlak voor beleid. Het versterkt ons sociale contract. Maar het is slechts een begin, en er mag al snel een tandje bij.

### Literatuur

- Arrow, K. (1963) Uncertainty and the welfare economics of medical care. *The American Economic Review*, 53(5), 941–973.
- CPB/SCP/RUG (2019) *Globalisering: geringe regionale effecten, wel onzekerheid*. CPB Policy Brief, december.
- SCP (2018) *Als werk weinig opbrengt*. SCP –publicatie 2018-23.
- SER (2017) *Opgroeien zonder armoede*. SER Advies 17/03.
- SER (2019) *Hoge verwachtingen: kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019*. SER Verkenning 19/11.
- Steenbekkers, A. en S. Scholte (2019) *Onder de pannen zonder gas?* SCP-publicatie 2019-12.
- Tjeenk Willink, H. (2017) *Eindverslag informateur Tjeenk Willink*. Te vinden op [www.kabinetformatie2017.nl](http://www.kabinetformatie2017.nl).
- Troonrede (2019) *Troonrede 2019*. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- Vrooman, J.C. (2016) *Meedoen in onzekerheid*. Oratie Universiteit Utrecht. Te vinden op [uu.nl](http://uu.nl).
- Wildavsky, A. (1979) *Speaking truth to power*. Abingdon: Taylor & Francis Inc.
- WRR (2017) *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*. WRR Rapport, 12 april.

# Gebrek aan grip maakt ontevreden en voedt het populisme

Mensen die menen dat ze grip op hun leven hebben, zijn gemiddeld genomen gelukkiger. Grip blijkt zelfs meer aan het levensgeluk bij te dragen dan inkomen. Dat zou politieke implicaties kunnen hebben.

## IN HET KORT

- Mensen die aangeven veel grip te hebben op hun leven, staan minder vaak achter populistische sentimenten.
- De politiek kan zich wellicht beter richten op het verminderen van gevoelens van onmacht en onzekerheid dan op koopkracht.
- Een betere balans tussen werkzekerheid en de eigen regie over werktijden en scholing kan aan het ervaren van grip bijdragen.

**BARBARA BAARSM**  
Directievoorzitter van de Rabobank Amsterdam en hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

**JANTE PARLEVIET**  
Afdelingshoofd bij De Nederlandse Bank en promovenda aan de Universiteit van Amsterdam

**N**a de zomervakantie is het altijd vaste prik. Zowel in de politieke arena, de beleidsstukken als de krantenkoppen staan de ‘koopkrachtplaatjes’ centraal. De vraag wat verschillende typen huishoudens met hun inkomens zouden kunnen kopen, is allesoverheersend. Minutieus wordt er aan ettelijke fiscale knoppen gedraaid, zodat de achterbannen van alle partijen met Prinsjesdag goed nieuws kunnen vernemen. Maar dergelijke plaatjes bieden slechts schijnzekerheid, en leiden alleen tot een al te complex belastingstelsel (Baarsma, 2020).

De vraag die je echter zou moeten stellen is of Nederlanders nou werkelijk zo veel gelukkiger worden van het goede Prinsjesdagnieuws. Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) laat al jaren zien dat andere factoren dan geld of koopkracht stukken belangrijker zijn voor iemands tevredenheid met het leven.

Een van die factoren is de mate waarin mensen menen dat ze de regie over of grip op hun leven hebben.

De impact hiervan is fors. Gemiddeld geven Nederlanders hun ‘levenstevredenheid’ al jarenlang een 7,8. Maar mensen die voelen dat ze een ferme grip op hun bestaan hebben, zijn structureel tevredener met hun leven dan zij die dat gevoel niet hebben. En het verschil daartussen is aanzienlijk: een 8,4 voor hen die veel grip zeggen te hebben, en een 6,2 voor degenen die menen dat ze dit niet of nauwelijks hebben.

Een belangrijke les is dat het effect van ‘regie over het leven’ meer dan zeveneneenhalf keer groter is dan dat van inkomen, zo blijkt uit onderzoek van het SCP naar de sociale staat van Nederland (SCP, 2019). Dat gegeven ondergraaft het belang dat de politiek hecht aan koopkracht. In dit artikel laten we verder zien dat grip niet alleen een link heeft met levensgeluk, maar ook met populistisch sentiment.

## Enquête

Grip en geluk hangen uiteraard ook samen met allerlei andere factoren, dus voor een goed begrip is er een multivariate analyse nodig. Bij het onderzoek is er gebruikgemaakt van een enquête die in december 2019 door 2.358 respondenten van de DNB Household Survey (DHS) werd beantwoord (zie Teppa en Vis (2012) voor meer informatie over DHS). Kader 1 toont de exacte bewoordingen van de in de enquête gebruikte variabelen. Tabel 1 laat de correlaties zien tussen een gebrek aan grip, geluk en populisme.

De meting van ‘grip’ in de DHS wijkt wat af van die van het SCP, dat gebruik maakt van een schaal op basis van vijf stellingen (SCP, 2019). Ondanks deze andere constructie denken we dat beide indicatoren in de basis hetzelfde meten: daar waar 16 procent van de mensen volgens het SCP veel regie ervaren, 8 procent geen regie ervaart en 76 procent enige tot iets meer dan gemid-

## Meten van grip en populistische attitudes

KADER 1

Grip op het leven wordt gemeten aan de hand van de mate waarin de respondent het eens is met de volgende uitspraak: "Ik heb het gevoel dat ik weinig grip heb op mijn eigen toekomst" (1 zeer oneens, tot en met 5 zeer eens).

Geluk wordt gemeten aan de hand van de vraag: "Alles bij elkaar genomen, in hoeverre vindt u zichzelf een gelukkig mens?" (van 1 zeer gelukkig tot en met 5 zeer ongelukkig; en deze schaal hebben we vervolgens omgedraaid van 1 zeer ongelukkig tot en met 5 zeer gelukkig).

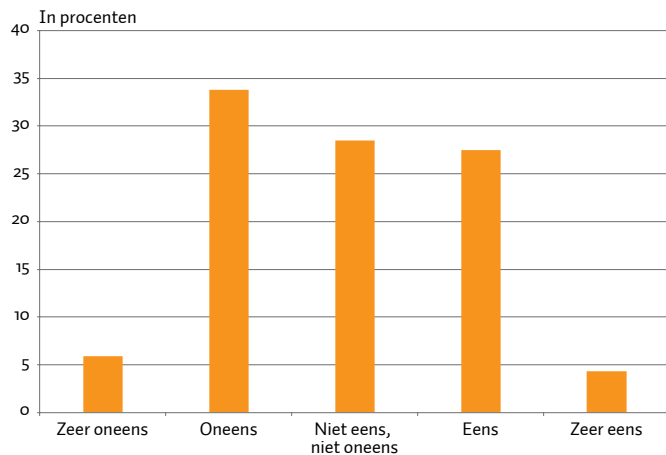
De populistische attitude is de optelsom van de scores op zes stellingen wat betreft de rol van politici (1 zeer oneens tot en met 5 zeer eens), gedeeld door 6. Cronbachs alfa is 0,85.

De zes stellingen zijn:

1. Politici in de Tweede Kamer moeten zich laten leiden door de mening van het volk.
2. De belangrijkste politieke beslissingen zouden genomen moeten worden door het volk en niet door politici.
3. De politieke tegenstellingen zijn groter tussen de elite en de gewone burgers dan tussen burgers onderling.
4. Ik word liever vertegenwoordigd door een gewone burger dan door een beroeps politicus.
5. Politici praten te veel en doen te weinig.
6. In de politiek is compromissen sluiten vaak een ander woord voor het verraden van je principes.

## Een derde van de mensen heeft het gevoel weinig grip te hebben op de toekomst

FIGUUR 1



Data: DNB | ESB

## Paarsgewijze correlatie tussen 'geen grip', geluk en populisme

TABEL 1

	Geen grip	Geluk
Geluk	-0,22	
Populisme	0,37	-0,10

Data: DNB | ESB

delde regie ervaart (SCP, 2019), geven de uitkomsten van de DHS-enquête aan dat een derde van ondervraagden het (zeer) eens is met de stelling 'weinig grip op de toekomst te voelen', terwijl meer dan vier op de tien het juist (zeer) oneens is met die stelling (figuur 1).

## Grip en geluk

Net als in het SCP-onderzoek blijkt de 'ervaren grip' ook in ons onderzoek een significante verklarende factor te zijn voor 'levenstevredenheid' (tabel 2). De tabel geeft de resultaten van een *ordered logit*-regressie van geluk, gemeten op een schaal van 1 (zeer ongelukkig) tot en met 5 (zeer gelukkig). Als er tevens rekening wordt gehouden met risicoaversie, met de mate waarin iemand de oorzaken van wat hem of haar overkomt bij zichzelf of juist buiten zichzelf zoekt (beheersoriëntatie) en met de zogenoemde 'grote vijf' persoonlijkheidskenmerken (openheid, consciëntieusheid, extraversie, altruïsme en emotionele stabiliteit) dan wordt het effect van de variabele *grip* kleiner, omdat de andere variabelen dat effect ook deels oppakken (schatting 3 en 4, in tabel 2). In ons model nemen persoonlijkheidskenmerken maar liefst zeventig procent van de verklaring ( $R^2$ ) voor hun rekening, 'geen grip' volgt met twintig procent, en daarna volgt op een flinke afstand inkomen (vier procent).

## Grip en populisme

Niet alleen blijken mensen die ervaren weinig grip op hun leven te hebben minder tevreden met hun eigen leven, maar ook vertonen ze vaker 'populistische attitudes'. Tabel 3 geeft de resultaten van een OLS-regressie van populistische attitude op een reeks variabelen die volgens de bestaande literatuur een rol blijken te spelen, zoals opleidingsniveau, rechts-linksoriëntatie en bepaalde persoonlijkheidskenmerken (Bakker et al., 2016; Spruyt et al., 2016). Populistische attitudes meten we daarbij aan de hand van een aantal stellingen over 'volk' en 'politici' (Akkerman et al., 2014), een onder politologen veelgebruikte aanpak. In schatting 6 voegen we 'geen grip op de toekomst' toe. Die variabele is hoog significant, en dit blijft zo als we corrigeren voor persoonlijkheidskenmerken (schatting 7).

Merk op dat de  $R^2$  door toevoeging van 'geen grip op de toekomst' een flinke sprong maakt – de verklaarde variatie stijgt immers van 20 naar 28 procent. Uit een decompositie van de  $R^2$  van schatting 7 (niet getoond) blijkt dat 'grip op de toekomst' met ruim dertig procent evenveel aan de verklaarde variatie bijdraagt als opleidingsniveau, en daarmee de invloed van inkomen (tien

procent) en rechts-linksoriëntatie (elf procent) ver achter zich laat. Deze bevinding is nog niet eerder in de literatuur beschreven. Schatting 8 in tabel 3 toont aan dat ‘geluk’ ook een significante verklarende variabele blijkt te zijn voor populistische attitude, zij het met een zeer kleine bijdrage aan de  $R^2$ .

**Beleidslessen**

Koopkrachtreparatie is relatief eenvoudig, maar voor het versterken van grip op het leven bestaat er geen eenvoudig recept. Grip op het leven hangt samen met persoonlijkheidskenmerken, die maar in beperkte mate beïnvloedbaar zijn door de politiek, vooral later in het leven. Desalniettemin zijn er aanknopingspunten voor politici om gebrek aan grip, dus gevoelens van onmacht en onzekerheid, te verminderen. De WRR maakt daarbij een onderscheid tussen grip op werk, grip op tijd en grip op geld (WRR, 2020).

**Koopkrachtreparatie is eenvoudig, het versterken van grip niet**

Voor grip op werk is het van belang dat mensen toegang hebben tot een baan met voldoende zekerheid. Die zekerheid staat volgens de WRR onder druk door technologisering, flexibilisering en intensivering van het werk. De commissie-Borstlap heeft onlangs op een rij gezet wat hiervoor nodig is (Commissie-Borstlap, 2020). De grote flexibele schil is gebaat bij minder onzekerheid, terwijl het aantal vaste contracten zal toenemen als die minder risicovol en duur voor werkgevers zijn. Dit vraagt bijvoorbeeld om een versoepeling van het ontslagrecht en een minder lange doorbetalingsperiode bij verzuim, en tegelijk ook een beperking van de kunstmatige fiscale prikkels voor zzp'ers en een basisverzekering tegen arbeidsongeschiktheid voor alle werkers.

Daarnaast wordt grip op werk bevorderd door leerrekeningen in te stellen, en door voor alle werkers een leercultuur te bevorderen. Ook het beperken van de marginale belastingdruk kan werken, omdat daarmee het werken aan de onderkant en het midden van de arbeidsmarkt lonender is.

Het tweede aanknopingspunt is grip op tijd. Van huishoudens die een betaalde baan combineren met zorg, vragen we nogal wat jongleerwerk. Door schooltijden beter te laten aansluiten op de moderne arbeidsmarkt – door goede en betaalbare kinderopvang en ouderenzorg, en door meer zeggenschap over werktijden – zal ook de grip op het leven kunnen toenemen.

Ook ten aanzien van grip op geld bestaat er ruimte voor verbetering, naast het verbeteren van grip op werk en op tijd. Het is goed dat het Nederlandse pensioenstelsel een brede dekking heeft. Tegelijkertijd raken sommige huishoudens wel erg bekneld in hun vermogensopbouw (Parlevliet en Kooiman, 2015). Werknemers die een huis willen kopen of bouwen, worden verplicht om elke maand veel pensioenpremie opzij te leggen én om hun woning geheel af te lossen – terwijl zzp'ers die geen verplicht pensioen opbouwen en

**Regressieresultaten: Mensen die geen grip voelen op hun toekomst zijn ongelukkiger** TABEL 2

Geluk	(1)	(2)	(3)	(4)
Mbo/vmbo	0,17	0,14	0,06	0,05
Havo/vwo	0,02	-0,08	-0,04	-0,10
Hbo	0,17	0,08	0,04	-0,02
Universiteit	0,11	-0,06	0,02	-0,09
Inkomen 2e kwartiel	-0,07	-0,10	-0,08	-0,10
Inkomen 3e kwartiel	0,17	0,05	0,13	0,07
Inkomen 4e kwartiel	0,53***	0,31**	0,37**	0,24
Geen grip		-0,44***		-0,32***
Risicoaversie <sup>1</sup>			0,11**	0,11**
Beheersoriëntatie <sup>1</sup>			0,15***	0,10*
Openheid <sup>1</sup>			0,17***	0,16***
Consciëntieusheid <sup>1</sup>			0,04	0,04
Extraversie <sup>1</sup>			0,20***	0,17***
Altruïsme <sup>1</sup>			0,19***	0,21***
Emotionele stabiliteit <sup>1</sup>			-0,63***	-0,59***
N	2.116	2.116	2.116	2.116
pseudo R <sup>2</sup>	0,009	0,031	0,076	0,087

<sup>1</sup> Gestandaardiseerd (gemiddelde = 0, standaarddeviatie = 1)  
 \*/\*\*/\*\* Significat op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau  
 Noot: Er is gecorrigeerd voor demografische kenmerken (leeftijd, geslacht, hebben van een kind)

**Regressieresultaten: Gebrek aan grip  
belangrijke factor achter populistische attitude**

TABEL 3

Populistische attitude	(5)	(6)	(7)	(8)
Mbo/vmbo	-0,08*	-0,08*	-0,09**	-0,09**
Havo/vwo	-0,32***	-0,26***	-0,26***	-0,26***
Hbo	-0,34***	-0,29***	-0,31***	-0,31***
Universiteit	-0,64***	-0,55***	-0,57***	-0,57***
Inkomen 2e kwartiel	-0,04	-0,03	-0,03	-0,03
Inkomen 3e kwartiel	-0,10**	-0,04	-0,04	-0,04
Inkomen 4e kwartiel	-0,29***	-0,18***	-0,19***	-0,18***
Rechtsgeoriënteerd <sup>1</sup>	0,10***	0,09***	0,10***	0,10***
Radicaal <sup>1</sup>	0,08***	0,08***	0,07***	0,07***
Geen grip		0,23***	0,23***	0,23***
Openheid <sup>1</sup>			0,02	0,02
Consciëntieusheid <sup>1</sup>			0,00	0,00
Extraversie <sup>1</sup>			0,02	0,02
Altruïsme <sup>1</sup>			0,06***	0,06***
Emotionele stabiliteit <sup>1</sup>			-0,02	-0,03**
Geluk				-0,05**
Constante	3,42***	2,75***	2,76***	2,97***
N	2.255	2.255	2.255	2.255
R <sup>2</sup>	0,201	0,284	0,293	0,295

<sup>1</sup> Gestandaardiseerd (gemiddelde = 0, standaarddeviatie = 1)  
 \*/\*\*/\*\* Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau  
 Noot: In de tabel is gecorrigeerd voor demografische kenmerken (leeftijd en geslacht)

ESB

die huren, geen enkele verplichting kennen. Door de schotten tussen de domeinen te verlagen, wat mogelijk wordt na afschaffing van de doorsneepremie, kunnen huishoudens ook ervaren meer grip te hebben in hun vermogensopbouw.

Ook het SCP geeft aan dat de overheid kan bijdragen aan het gevoel van grip op het leven door onzekerheid bij burgers weg te nemen (SCP, 2019). Het gaat dan naast de hierboven al genoemde onzekerheden ook om het toegankelijk houden van de zorg en de woningmarkt. Krapte op de woningmarkt en wachtlijsten in de zorg gaan naar verwachting ten koste van het gevoel van grip op het leven te hebben. Juist in een complexer wordende samenleving die meer vaardigheden, zelfredzaamheid en een eigen regie van mensen vergt, is het essentieel dat de overheid zich sterker realiseert dan nu het geval is dat het bevorderen van grip een beleidsdoel is.

**Conclusie**

Onze analyse toont aan dat grip niet alleen belangrijk is voor levensgeluk, maar ook een belangrijke factor is achter populistische sentimenten. Mensen die zich een speelbal voelen, zijn eerder geneigd om op een populistische partij te stemmen. Door te investeren in grip op het eigen leven, wordt er dus ook geïnvesteerd in een stabiel politiek klimaat. Dat het bevorderen van grip veel complexer is dan sleutelen aan koopkracht is duidelijk, maar dat maakt de opgave voor de politiek nog niet minder urgent.

**Literatuur**

Akkerman, A., C. Mudde en A. Zaslove (2014) How populist are the people? Measuring populist attitudes in voters. *Comparative Political Studies*, 47(9), 1324–1353.

Baarsma, B. (2020) Liever grip op het leven dan iets meer koopkracht. *NRC Next*, 10 januari.

Bakker, B.N., M. Rooduijn en G. Schumacher (2016) The psychological roots of populist voting: evidence from the United States, the Netherlands and Germany. *European Journal of Political Research*, 55(2), 302–320.

Commissie-Borstlap (2020) *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

Parlevliet, J. en T. Kooiman (2015) *De vermogensopbouw van huishoudens: is het beleid in balans?* DNB Occasional Study, 13-1.

SCP (2019) *De sociale staat van Nederland*. SCP-publicatie 2019-14.

Spruyt, B., G. Keppens en F. Van Droogenbroeck (2016) Who supports populism and what attracts people to it? *Political Research Quarterly*, 69(2), 335–346.

Teppa, F. en C. Vis (2012) *The CentERpanel and the DNB Household Survey: methodological aspects*. DNB Occasional Study, 10-4.

WRR (2020) *Het betere werk; de nieuwe maatschappelijke opdracht*. Rapport Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 102.

# Populistisch sentiment gaat samen met voorkeur voor expansief begrotingsbeleid

Populistische partijen zijn niet meer weg te denken uit het politieke landschap in Europa en daarbuiten. Men vreest dat populistische kiezers zullen paaien met aantrekkelijke beloften die op de lange termijn financieel onhoudbaar zijn. Is die angst gegrond?

## IN HET KORT

- Populistisch sentiment gaat samen met voorkeuren voor lastenverlichting, hogere uitgaven en een hogere staatsschuld.
- De voorkeuren voor begrotingsbeleid hangen sterker samen met populistisch sentiment dan met een links-rechtsoriëntatie.
- De voorkeuren duiden op budgettaire illusie, maar ook speelt een meer kwetsbare sociaal-economische positie een rol.

## MASSIMO GIULIODORI

Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

## JANTE PARLEVLIET

Afdelingshoofd bij De Nederlandse Bank en promovenda aan de Universiteit van Amsterdam

Economen zien populisme doorgaans als een fenomeen dat verstandig economisch beleid bemoeilijkt. Het is goed gedocumenteerd dat veel mensen maar een beperkte kennis hebben van zaken als pensioenen en de overheidsfinanciën (Boeri et al., 2001; Blinder en Krueger, 2004). Gecombineerd met een complexe begroting, ligt het risico op de loer dat kiezers collectieve uitgaven steunen, maar de kosten ervan vaak onderschatten in termen van belasting of staatsschuld ('budgettaire illusie').

Door het voorstellen van aantrekkelijk kortetermijnbeleid kunnen populistische partijen makkelijk stemmen trekken, ook al pakt het beleid uiteindelijk slecht uit voor de meerderheid van de bevolking, zo vrezende economen (Acemoglu et al., 2013; Andersen et al., 2017; Guiso et al., 2017).

Tegelijkertijd kan de aantrekkingskracht van een expansiever begrotingsbeleid ook samenhangen met intrinsiek andere voorkeuren dan de politieke elite

heeft. Een treffende manifestatie hiervan zijn de Franse gele hesjes. "Daar waar de elite het zich misschien kan permitteren om zich druk te maken over het einde van de wereld, maken wij ons vooral druk over het einde van de maand", stellen de demonstranten. Een voorstel van Macron voor een hogere belasting op benzine kan dan mensen die afhankelijk zijn van hun auto net dat ene zetje geven om de straat op te gaan. Aangezien Macron het tegelijkertijd een goed idee vond om de belasting op vermogen te verlagen, noemt Piketty de strijd van de gele hesjes een strijd voor meer 'budgettaire rechtvaardigheid' (Piketty, 2018).

In dit artikel kijken we naar de relatie tussen begrotingsvoorkeuren en populistisch sentiment van Nederlandse huishoudens.

## Data

We maken gebruik van twee speciale enquêtes van het DNB Household Survey. Zo werd er ten eerste in juni 2017 een enquête uitgezet over populisme. Volgens politicologen kenmerkt populisme zich door een retoriek die uitgaat van een tegenstelling tussen de gewone burger en de elite, waarbij de elite niet handelt in het belang van het volk (Mudde en Kaltwasser, 2017).

In lijn met het werk van Akkerman et al. (2014), meten we populistische attitudes van respondenten aan de hand van zes stellingen over de relatie tussen de burger en nationale politici, zie voor de exacte stellingen kader 1 in Baarsma en Parlevliet (2020, in dit dossier). Deze attitudes hangen sterk samen met stemgedrag, al stemmen (nog) lang niet alle mensen met sterke populistische gevoelens ook op een partij die door politicologen als populistisch geclassificeerd wordt.

Ten tweede deden we in september 2017 – een periode van onverwacht hoge groei – een uitvraag over de



voorkeuren ten aanzien van begrotingsbeleid. In onze enquête gaven we eerst mee dat, aangezien de groei hoger was dan verwacht, de overheid waarschijnlijk een overschot op de begroting zou hebben, en dat de staatsschuld dus geleidelijk zou dalen. Vervolgens legden we de respondenten drie stellingen voor over de verschillende budgettaire keuzes van de overheid: (1) “het is een goed idee als de overheid de uitgaven en belastingtarieven niet aanpast, en de staatsschuld laat dalen”; (2) “het is een goed idee als de overheid de belastingtarieven verlaagt, zonder de uitgaven aan te passen”; en (3) “het is een goed idee als de overheid meer geld uitgeeft aan collectieve voorzieningen, zoals onderwijs en zorg, zonder de belastingtarieven te verhogen”. Voor alle drie de categorieën mochten de respondenten kiezen tussen 1 (helemaal niet mee eens) en 4 (zeer mee eens).

In de enquêtes werd respondenten ook gevraagd naar hun rechts-linksoriëntatie, de mate waarin ze geraakt zijn door de crisis, en of de economie zich volgens hen in een neergang bevindt (merk op dat hiervan in 2017 geen sprake was, dus deze variabele meet in feite naast het economische sentiment ook de economische geletterdheid).

Verder kunnen we, door koppeling aan de eerdere DNB Household Surveys, corrigeren voor andere factoren, zoals geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, persoonskenmerken en inkomen; maar ook de ervaren financiële situatie van het huishouden (waaronder of men moeilijk rondkomt), en de numerieke geletterdheid van respondenten (de ‘kans-geletterdheid’, om precies te zijn (Hudomiet et al., 2018): een maatstaf die belangrijk is voor de financiële planning van huishoudens).

**Extra belastinginkomsten moeten worden ingezet voor ...** TABEL 1

	... aflossen staatsschuld	... lastenverlichting huishoudens	... verhogen collectieve uitgaven
Helemaal niet	4	14	3
Niet echt	21	48	16
Enigszins	53	31	46
Zeer	22	7	35

Noot: Cijfers geven het percentage respondenten per antwoordkeuze

ESB

**Beschrijvende statistiek**

Tabel 1 toont de antwoorden van respondenten ten aanzien van begrotingsvoorkeuren, onze *afhankelijke variabelen*. Gemiddeld genomen bleken de respondenten in 2017 vooral voorstander van het doen dalen van de staatsschuld en het verhogen van de uitgaven aan collectieve voorzieningen. Minder dan 7 procent van de respondenten vond lastenverlichting een zeer goed idee, tegen 35 procent wanneer het gaat om uitgaven en 22 procent wat betreft schuldreductie. Omdat sommige respondenten gemiddeld hogere scores geven dan andere, corrigeren we de scores per begrotingsvoorkeur met het totaal van uitgebrachte stemmen. Hierdoor krijgen we een continue schaal, die we laten lopen van 0 tot 10.

Tabel 2 toont de onderlinge correlaties van de drie afhankelijke variabelen en van de belangrijkste andere variabelen. De correlaties tussen de begrotingsvoorkeuren laten zien dat de mensen die voor het aflossen van schuld zijn, de uitgaven ongeveer net zo weinig willen verhogen als ze de lasten willen verlichten. Mensen die lasten willen verlichten of uitgaven willen verhogen, willen dat het liefst doen ten koste van de schuld.

Verder valt op dat populistisch sentiment van alle controlevariabelen de hoogste correlatie heeft met de voorkeuren voor het aflossen van de staatsschuld en voor lastenverlichting. Numerieke geletterdheid heeft voor dezelfde twee voorkeuren de op een na hoogste correlatie. Populistisch sentiment hangt op zijn beurt weer samen met factoren als onderwijsniveau en numerieke geletterdheid.

**Correlaties tussen begrotingsvoorkeuren, populistisch sentiment en andere variabelen** TABEL 2

	Aflossen staatsschuld	Lastenverlichting	Verhogen collectieve uitgaven	Vatbaar voor populisme
Lastenverlichting	-0,62			
Collectieve uitgaven	-0,59	-0,26		
Populistisch sentiment	-0,30	0,25	0,11	
Rechts georiënteerd	0,06	0,10	-0,17	0,17
Numerieke geletterdheid	0,21	-0,20	-0,06	-0,31
Komt moeilijk rond	-0,14	0,11	0,06	0,23
Geraakt door crisis	-0,20	0,14	0,10	0,28
Denkt dat economie in recessie verkeert	-0,20	0,17	0,08	0,34

Noot: Alle getoonde correlaties zijn significant op eenprocentniveau

ESB

### Multivariate regressie

Om de verschillende effecten uit elkaar te trekken, toont tabel 3 per begrotingsvoorkeur de uitkomst van een multivariate regressie, waarbij we controleren voor een rijke set aan factoren die volgens de literatuur een rol kunnen spelen. De tabel toont de voor ons belangrijkste variabelen; de resultaten voor demografische kenmerken, inkomen en persoonskenmerken zijn niet weergegeven. Voor een goede vergelijking van de materiële impact hebben we populisme en links-rechts-ideologie beide gestandaardiseerd.

De populismecoëfficiënt is in alle regressies significant gerelateerd aan de drie begrotingsvoorkeuren (tabel 3). De coëfficiënten gaan allemaal in dezelfde richting; respondenten die vatbaar zijn voor populisme hebben duidelijk een voorkeur voor een expansiever begrotingsbeleid.

Opvallend is dat de coëfficiënt van twee van de drie begrotingsdimensies – aflossen staatsschuld en hogere uitgaven – groter is dan die voor links-rechtsoriëntatie. Begrotingsvoorkeuren lijken dus meer samen te hangen met populistisch sentiment dan met politieke ideologie.

De tabel laat verder zien dat numerieke geletterdheid, zoals verwacht, negatief samenhangt met expansief begrotingsbeleid, en ervaren kwetsbaarheid juist positief. Daarnaast is economisch sentiment negatief significant, maar moeilijk rondkomen niet. Dit is consistent met eerder onderzoek dat laat zien dat niet de eigen problemen een rol spelen bij populistisch sentiment, maar een algemeen sentiment van economische malaise (Rico en Anduiza, 2019).

### Conclusie

Mensen die vatbaar zijn voor populisme, hebben een significant sterkere voorkeur voor expansief begrotingsbeleid. Het feit dat die twee voorkeuren ook samenhangen met beperkte numerieke geletterdheid, suggereert dat budgettaire illusie een rol speelt. Onze resultaten laten echter ook zien dat economische kwetsbaarheid een rol speelt bij het verschil in begrotingsvoorkeuren.

Hoewel wij op basis van de analyse geen causale uitspraken kunnen doen, is het wel aannemelijk dat mensen die vatbaar zijn voor populisme vanwege hun meer kwetsbare sociaal-economische positie, simpelweg ook meer behoefte hebben aan sociale zekerheid, en meer last hebben gehad van bezuinigingen in crisistijd. Om de voorkeur van populistische kiezers voor een expansiever begrotingsbeleid weg te zetten als onverantwoord, is daarom te kort door de bocht (Piketty, 2020).

### Regressieresultaten voor budgettaire voorkeuren

TABEL 3

	Aflossen staatsschuld	Lastenverlichting huishoudens	Verhogen collectieve uitgaven
Populistisch sentiment <sup>1</sup>	-0,29***	0,17***	0,12***
Rechts georiënteerd <sup>1</sup>	0,16***	0,06	-0,22***
(V)mbo	-0,10	0,01	0,09
Havo/vwo	0,17	-0,23*	0,05
Hbo	0,07	-0,22**	0,14
Universiteit	0,35**	-0,40***	0,05
Numerieke geletterdheid	0,18***	-0,15***	-0,03
Komt moeilijk rond	-0,00	-0,01	0,01
Geraakt door crisis	-0,08***	0,04**	0,04**
Denkt dat economie in recessie verkeert	-0,13**	0,11**	0,03
N	1.667	1.667	1.667
R <sup>2</sup>	0,17	0,12	0,11

<sup>1</sup> Variabele is gestandaardiseerd: de eenheid is gelijkgesteld met een standaarddeviatie \*/\*\*/\*\* Significant op respectievelijk tien- vijf- en eenprocentniveau

Noot: Naast de getoonde variabelen is er ook gecorrigeerd voor geslacht, leeftijd, het hebben van een kind, inkomen en persoonskenmerken; standaardfouten zijn geclusterd op huishoudniveau

ESB

### Literatuur

Acemoglu, D., G. Egorov en K. Sonin (2013) A political theory of populism. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 771–805.

Akkerman, A., C. Mudde en A. Zaslove (2014) How populist are the people? Measuring populist attitudes in voters. *Comparative political studies*, 47(9), 1324–1353.

Andersen, T., G. Bertola, J. Driffil et al. (2017) Economic policy and the rise of populism: it's not so simple. In: *EAG Report on the European Economy 2017*. München: CESifo Group, 50–66.

Baarsma, B. en J. Parlevliet (2020) Gebrek aan grip maakt ontevreden en voedt het populisme. *ESB*, 105(4785S), 34–38.

Blinder, A.S. en A.B. Krueger (2004) What does the public know about economic policy, and how does it know it? NBER Working Paper, 10787.

Boeri, T., A. Börsch-Supan en G. Tabellini (2001) Would you like to shrink the welfare state? A survey of European citizens. *Economic Policy*, 16(32), 8–50.

Guiso, L., H. Herrera, M. Morelli en T. Sonno (2017) Demand and supply of populism. IGER Working Paper, 610. Te vinden op [www.iger.unibocconi.it](http://www.iger.unibocconi.it).

Hudomiet, P., M.D. Hurd en S. Rohwedder (2018) Measuring probability numeracy. RAND Working Paper, WR-1270. Te vinden op [www.rand.org](http://www.rand.org).

Mudde, C. en C.R. Kaltwasser (2017) *Populism: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Piketty, T. (2018) 'Yellow vests' and tax justice. Blog in *Le Monde*, 11 december.

Piketty, T. (2020) *Kapitaal en ideologie*. Amsterdam: De Geus.

Rico, G. en E. Anduiza (2019) Economic correlates of populist attitudes: an analysis of nine European countries in the aftermath of the great recession. *Acta Politica*, 54: 371–397.

# De toegenomen scepsis over vrijhandel vraagt om aanpakken schaduwzijden

De scepsis tegenover vrijhandel wordt door theoretici vaak weg-gewuifd als onbegrijpelijk en irrationeel. Toch is het van belang om de groeiende groep sceptici een luisterend oor te bieden. Want wat motiveert deze groep en in hoeverre hebben ze gelijk?

## IN HET KORT

- Vrijhandel kan als oneerlijk worden ervaren wanneer landen verschillende arbeids-, belasting- of veiligheidsnormen hanteren.
- De theorie onderschat de aanpassingskosten die vrijhandel vergt en de complexiteit en compensatie van verliezers.
- Beleid en politiek moeten meer rekening houden met de verliezers van vrijhandel.

**ILONA VAN SCHAIK**  
Econoom bij De Nederlandsche Bank

**D**e scepsis tegenover vrijhandel en de daarmee gepaard gaande steun voor protectionistisch beleid nemen de afgelopen jaren steeds meer toe met name in ontwikkelde landen. Een groeiende groep Amerikanen, Japanners en Europeanen gelooft dat de globalisering wél goed is voor hun land als geheel, maar niet voor hun persoonlijk welzijn (Pew Research Center, 2014; Eurobarometer, 2017). Ook in Nederland denkt een aanzienlijk aantal mensen, waaronder veel laagopgeleiden, dat globalisering voor hen nadelig is (kader 1).

Deze overtuiging dat vrijhandel schaadt, leidt tot een politiek die de trend van vrijhandel en globalisering weer terugdraait. De handelspolitiek van de regering-Trump, Brexit en de weerstand in Nederland tegen de Comprehensive Economic and Trade Agreement, ofwel CETA, zijn hier duidelijke illustraties van. De rotsvaste overtuiging van de afgelopen decennia dat vrijhandel de sleutel tot groei is, brokkelt af.

## Experts versus sceptici

Veel theoretische economen en experts verbazen zich over de groeiende oppositie tegen vrijhandel. Het zou immers irrationeel zijn om je af te zetten tegen juist datgene dat de welvaart in je land bevordert.

Maar daarmee zien die experts een belangrijk detail over het hoofd: op individueel niveau is vrijhandel geen win-winsituatie, althans niet op de korte termijn. Vrijhandel leidt namelijk niet alleen tot winnaars, maar ook tot verliezers. Die verliezers raken bijvoorbeeld hun baan kwijt of gaan er in salaris op achteruit. Zo bekeken, is de steun voor protectionistisch beleid best te begrijpen.

Toch kunnen veel experts zich niet in deze invalshoek vinden. Volgens de economische handelsmodellen kunnen de verliezers namelijk simpelweg gecompenseerd worden door de winnaars, omdat het netto-effect van vrijhandel positief is. Bovendien kunnen de verliezers ook profiteren van de voordelen van vrijhandel, zoals lagere consumentenprijzen, meer productvariatie en meer banen in de exportsector.

De realiteit lijkt echter complexer dan de experts aannemen. Want verlopen die aanpassingsmechanismen wel zo soepel als de theorie impliceert? En hoe eerlijk is die vrijhandel eigenlijk wanneer landen verschillende normen en regels hanteren, en in hoeverre speelt dit een rol bij hoe vrijhandel gepercipieerd wordt?

Met deze vragen in het achterhoofd geeft dit artikel een aantal mogelijke verklaringen waarom de gouden beloften van vrijhandel in toenemende mate in twijfel worden getrokken – met als gevolg dat sommige landen politici kiezen die zich afzetten tegen vrijhandel.

## Scepsis over vrijhandel

Terwijl in de afgelopen decennia de inkomensongelijkheid tussen landen onderling is afgenomen, neemt de

inkomensongelijkheid binnen landen juist toe. De laagste inkomens in landen met een hoge arbeidsintensiteit, zoals China en India, zijn in de afgelopen decennia fors toegenomen. Hetzelfde geldt voor de hoogste inkomens in kapitaalintensieve landen (met name de VS). Een groot deel van de middenklasse in de ontwikkelde landen is bij deze groei achtergebleven (figuur 1). En precies bij deze groep mensen neemt de scepsis tegenover vrijhandel het meest toe. Zij laten dan ook steeds meer hun stem horen, en zien in de vrijhandel een zondebok voor hun verliezen.

De toenemende scepsis gaat gepaard met een toenemende steun voor protectionistisch beleid. Verschillende onderzoeken linken de opkomst van protectionisme en nationalistische bewegingen in de VS en Europa aan arbeidsmarktschokken door globalisering. Bijvoorbeeld in de VS, waar de regio's met de sterkste toename van Chinese importconcurrentie, de meeste steun betuigen aan het protectionistische beleid van Trump (Cerrato et al., 2018). In het VK waren de stemmen voor Brexit het talrijkst in regio's met meer Chinese importconcurrentie (Colantone en Stanig, 2016).

Toch is vrijhandel, ondanks de scepsis, over het algemeen niet de grootste veroorzaker van het banenverlies en de toegenomen inkomensongelijkheid in landen. Importconcurrentie is zeker een bron van schokken op de arbeidsmarkt, maar binnenlandse schokken zijn veelal voor een groter deel verantwoordelijk. Onderzoek van Acemoglu et al. (2016) toont bijvoorbeeld aan dat maar tien procent van het banenverlies in de Amerikaanse industrieën tussen 2000–2007 het gevolg was van Chinese importconcurrentie.

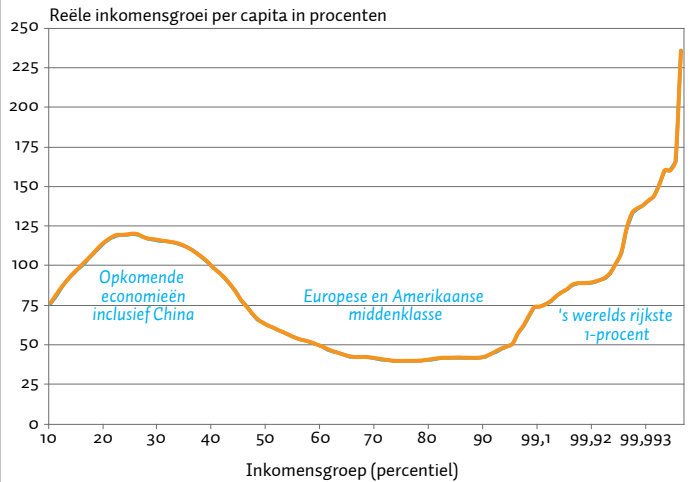
Vraagschokken, technologische veranderingen en binnenlandse concurrentieschokken zorgen voor een veel groter banenverlies dan internationale handel (Rodrik, 2018). Daarnaast schrijven de meeste studies het grootste deel van de toegenomen inkomensongelijkheid toe aan technologische ontwikkelingen en niet aan internationale handel (Jaumotte et al., 2013).

### Kernverschil gelijkheid en eerlijkheid

Als importconcurrentie niet voor de grootste verstoring zorgt, waarom wordt vrijhandel dan wel als zondebok bestempeld? Een mogelijke verklaring is dat handelsschokken inherent anders worden beschouwd dan binnenlandse arbeidsmarktschokken. De weerstand tegenover vrijhandel ontstaat dan niet alleen vanuit een afkeer van economische ongelijkheid, maar ook vanuit een afkeer van economische oneerlijkheid.

## Totale wereldwijde inkomensgroei per percentiel tussen 1980 - 2016

FIGUUR 1



Noot: De verticale as toont de totale groei van het reële inkomen tussen 1980 en 2016 voor elk percentiel van de wereldwijde inkomensverdeling per volwassene. De onderste 10 percentielen worden niet meegenomen omdat hun inkomensniveau bijna nul is. De top een procent is verdeeld in kleinere groepen (tot de top 0,001 procent) om zijn aandeel in de totale wereldwijde groei beter wereldwijde inkomensverdeling weer te geven.

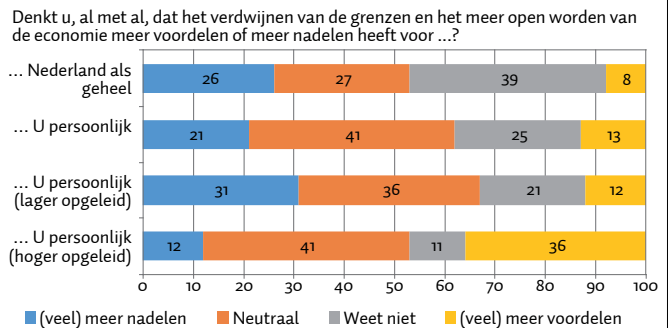
Bron: UNCTAD (2018) | ESB

## De Nederlandse perceptie van globalisering KADER 1

Vergeleken met andere ontwikkelde landen is de perceptie van vrijhandel in Nederland tamelijk positief (figuur 2). Bijna zeven op de tien Nederlanders zien globalisering als kans voor ondernemingen en werkgelegenheid. Daarmee is Nederland positiever dan het EU-gemiddelde, waar maar vijf op de tien personen dit vinden (Den Ridder et al., 2018) Nederlanders denken echter vooral dat globalisering voordelig is voor Nederland als geheel, en minder voor hun persoonlijke welbevinden. Ruim een kwart van de Nederlanders ziet meer de nadelen dan de voordelen van globalisering. Met name lageropgeleiden en Nederlanders met een uitkering ervaren voor hun gevoel vooral de nadelen. Zij maken zich ook vaker zorgen over hun kansen op de arbeidsmarkt.

## Ervaren voor- en nadelen van globalisering onder volwassenen, in procenten

FIGUUR 2



Di Tella en Rodrik (2019) laten in een experiment zien dat het voor een individu uitmaakt hoe een bepaalde baan verloren gaat. In het experiment krijgen zes groepen een nieuwsartikel te lezen over de sluiting van een kledingfabriek vanwege een schok waardoor er 900 banen verdwijnen. Elke groep krijgt een ander type schok voorgeschoteld: (1) een technologieschok, (2) een negatieve vraagschok, (3) fouten door management, (4) buitenlandse concurrentie door een ontwikkeld land, (5) buitenlandse concurrentie van een ontwikkelingsland, en (6) buitenlandse concurrentie van een ontwikkelingsland met nadruk op de slechte arbeidsomstandigheden aldaar. Naast de zes behandelgroepen is er een controlegroep die eenzelfde nieuwsartikel te lezen krijgt, waarbij er geen banen verloren gaan. Na het lezen van het nieuwsartikel dienen de participanten aan te geven welk overheidsbeleid ze het meest gepast achten: niets doen, protectionistisch beleid of financiële compensatie.

De resultaten wijzen uit dat bij een handelsschok de steun voor overheidsinterventie een stuk groter is dan bij binnenlandse arbeidsmarktschokken. Dit effect is met name sterk als de handelsschok afkomstig is uit een ontwikkelingsland.

Economisch gezien zou de verschillende reactie per type schok kunnen worden bestempeld als irrationeel gedrag. Immers, het aantal verloren banen is in elk scenario hetzelfde. De voorkeur voor het type en de hoeveelheid van overheidsinterventie zou hierop dus niet conditioneel moeten zijn – maar dat is wel het geval.

Een mogelijke verklaring voor dit resultaat is dat een handelsschok geassocieerd wordt met een bepaalde internationale concurrentie die in strijd is met nationale normen. Het verliezen van een baan aan iemand die profiteert van lakse arbeids-, belasting- of veiligheidsnormen, zoals in sommige ontwikkelingslanden het geval kan zijn, wordt bijvoorbeeld als oneerlijker ervaren dan het verliezen van je baan aan iemand die volgens dezelfde regels concurreert. Niet alleen het banenverlies doet er dus toe, maar ook de manier waarop die banen verloren gaan. Onderzoek op andere terreinen ondersteunt deze hypothese: mensen hechten meer waarde aan een eerlijke inkomensdistributie dan aan een gelijke inkomensdistributie (Starmans et al., 2017).

Uit enquêteonderzoek voor Nederland blijkt eveneens dat werknemers zich onder andere zorgen maken over het in hun ogen ongelijke internationale speelveld voor werkenden en de gevolgen voor hun bescherming als werknemer (Den Ridder et al., 2018). Daarnaast komt het negatieve sentiment in Nederland niet per se

voort uit een concrete negatieve ervaring (zoals baanverlies), maar uit het gevoel de boot te missen en onder te doen voor degenen die sterker van vrijhandel profiteren.

### Grotere en permanentere aanpassingskosten

Een tweede verklaring voor toenemende steun voor protectionisme is dat de kosten van vrijhandel in realiteit een stuk omvangrijker zijn dan de theorie aanneemt.

De economische handelstheorie voorspelt dat er in sommige importconcurrerende sectoren banen verloren gaan, maar er exportsectoren juist banen zullen creëren omdat bedrijven hun internationale marktaandeel vergroten. Voor Nederland blijkt dit inderdaad het geval te zijn: het banenverlies door importen uit Midden- en Oost-Europese landen en uit China wordt gecompenseerd door banenwinst in de exportsectoren (CPB, 2019). Een vergelijkbaar resultaat wordt gevonden voor de VS (Feenstra, 2019).

Dat er banen bijkomen, zegt alleen nog niet zo veel over de aanpassingskosten. Die kunnen namelijk best hoog zijn. In economische handelsmodellen wordt dit aanpassingsproces vooral als een tijdelijk overgangsprobleem gezien. Verliest iemand zijn baan in importsector *x*, dan switcht die persoon simpelweg naar een baan in exportsector *y*. In de realiteit blijken mensen bij het verliezen van een baan veel minder bereid om te verhuizen naar een andere plaats of sector dan algemeen gedacht wordt. Financiële motieven zijn namelijk niet de enige drijfveer voor de herallocatie van arbeid. Zo is er steeds meer bewijs dat de arbeidsmobiliteit langzaam en onvolledig is (Glaeser en Gyorko, 2005; Yagan, 2014) en dat dit het sterkst het geval is onder de lageropgeleide werknemers (Malamud en Wozniak, 2012; Diamond, 2016).

De aanpassingskosten van vrijhandel zijn bovendien mogelijk toegenomen door de opkomst van mondiale waardeketens. Hierdoor specialiseren landen steeds meer in hoog gespecificeerde taken in plaats van in sectoren. Dit betekent dat de effecten van globalisering specifieke beroepsgroepen treffen – met name de middelbaar-opgeleide (onder andere IT-functies en fabrieksbanen) – en niet zozeer hele sectoren (Brakman en Garretsen, 2017). Door deze verandering zijn de aanpassingskosten voor de verliezers toegenomen, omdat het een transitie naar een andere beroepsgroep vereist – en niet naar hetzelfde beroep binnen een andere sector.

### Lastig te compenseren

In de praktijk blijkt het vaak lastig om een specifieke groep als verliezers van de globalisering te beschouwen, terwijl

de verliezen ook moeilijk te kwantificeren zijn. Om de verliezers van internationale handel te compenseren zijn er verschillende handelscompensatieprogramma's in het leven geroepen, zoals het Amerikaanse *Trade Adjustment Assistance*-programma (TAA) en het *European Globalization Adjustment Fund* (EGAF). Om in aanmerking te komen voor dit soort programma's moet er bewezen worden dat een baan verloren is gegaan door bijvoorbeeld importconcurrentie. Dat is moeilijk aan te tonen.

Omdat de aanpassingskosten groter lijken te zijn dan de economische handelstheorie impliceert, kan men zich terecht afvragen in hoeverre de meeroptbrengsten van vrijhandel hier nog tegenop wegen. Daar komt bij dat de meeroptbrengsten zelf steeds kleiner lijken te worden naarmate de handelstarieven zich op een lager niveau bevinden (Rodrik, 2018).

### Tot slot

De toegenomen scepsis tegenover vrijhandel roept de vraag op of de beloften van vrijhandel nog wel zo rooskleurig zijn. We zien dat de aanpassingskosten van vrijhandel groot zijn en pijnlijk kunnen uitvallen. En dat asymmetrische normen en regels tussen landen een gevoel van oneerlijkheid opwekken en een rol spelen bij de toenemende afkeer van vrijhandel.

Als experts kunnen we niet meer om deze groeiende groep sceptici heen, of we het nou met hen eens zijn of niet. Het verminderde draagvlak voor vrijhandel vormt inmiddels een serieuze politieke uitdaging en een bedreiging voor het multilaterale handelssysteem. Het wordt tijd om de sceptici een luisterend oor bieden.

Dat betekent niet dat we de sceptici gelijk hoeven te geven bij hun oplossing voor de vrijhandelsgerebreen, namelijk het protectionisme. Door de sterke verwevenheid van landen in mondiale waardeketens zal een trend van *deglobalisering* hier geen oplossing voor bieden, en eerder de economie schaden dan baten. Een groot deel van de geïmporteerde producten wordt namelijk gebruikt voor binnenlandse productie, en de kosten daarvan zullen als gevolg van de *deglobalisering* stijgen.

We zouden niet sceptisch moeten staan tegenover de vrijhandel zelf, maar wél tegen de factoren moeten zijn die de volledige werking ervan blokkeren, zoals een ongelijk speelveld wat betreft arbeids-, belasting- of veiligheidsnormen en beleid dat verzuimt om de aanpassingskosten aan te pakken. Dat is waar de grootste winsten behaald kunnen worden, maar waar tevens de grootste politieke uitdaging ligt.

Bij het creëren van een gelijk internationaal handelspeelveld is het versterken van het op regels gebaseerde multilaterale handelssysteem van groot belang. Nederland zou hier via de EU actief op moeten aansturen.

Daarnaast zullen beleidsmakers meer aandacht moeten besteden aan de herverdelingseffecten van vrijhandel. Investeren in actief arbeidsmarktbeleid, duurzame inzetbaarheid, brede toegang tot hoogwaardig onderwijs en sociale vangnetten – dat alles is van groot belang om de aanpassingskosten van de vrijhandel te verzachten.

### Literatuur

- Acemoglu, D., D. Autor, D. Dorn et al. (2016) Import competition and the great U.S. employment sag of the 2000s. *Journal of Labor Economics*, 34(5), 5141–5198.
- Brakman, S. en H. Garretsen (2017) *Trump bestrijdt globalisering met beleid van de vorige eeuw*. Artikel op [www.mejudice.nl](http://www.mejudice.nl), 10 januari.
- Cerrato, A., F.M. Ferrara en F. Ruggieri (2018) *Why does import competition favor republicans?* SSRN Paper, 28 maart. Te vinden op [papers.ssrn.com](http://papers.ssrn.com).
- Colantone, I. en P. Stanig (2018) Global competition and Brexit. *American Political Science Review*, 112(2), 201–218.
- CPB (2019) *Globalisering: geringe regionale effecten, wel onzekerheid*. CPB Policy Brief, december.
- Diamond, R. (2016) The determinants and welfare implications of US workers' diverging location choices by skill: 1980–2000. *American Economic Review*, 106(3), 479–524.
- Di Tella, R. en D. Rodrik (2019) *Labor market shocks and the demand for trade protection: evidence from online surveys*. NBER Working Paper, 25705.
- Eurobarometer (2017) *Opiniepeilingen van het Europees Parlement*, te vinden op [europarl.europa.eu](http://europarl.europa.eu).
- Feenstra, R.C., H. Ma en Y. Xu (2019) US exports and employment. *Journal of International Economics*, 120, 46–58.
- Glaeser, E.L. en J. Gyourko (2005) Urban decline and durable housing. *Journal of Political Economy*, 113(2), 345–375.
- Jaumotte, F., S. Lall en C. Papageorgiou (2013) Rising income inequality: technology, or trade and financial globalization? *IMF Economic Review*, 61(2), 271–309.
- Malamud, O. en A.K. Wozniak (2012) The impact of college education on geographic mobility. *Journal of Human Resources*, 47(4), 913–950.
- Pew Research Center (2014) *Most of the world supports globalization in theory, but many question it in practice*, 16 september. Artikel te vinden op [pewresearch.org](http://pewresearch.org).
- Ridder, J. den, E. Boonstoppel en P. Dekker (2018) *Burgerperspectieven 2018/2*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rodrik, D. (2018) Populism and the economics of globalization. *Journal of International Business Policy*, 1(1–2), 12–33.
- Starmans, C., M. Sheskin en P. Bloom (2017) Why people prefer unequal societies. *Nature Human Behaviour*, 1(4), 0082.
- UNCTAD (2018) *World Investment Report: Investment and New Industrial Policies*. Publicatie te vinden op [www.unctad.org](http://www.unctad.org).
- Yagan, D. (2014) *Moving to opportunity? Migratory insurance over the Great Recession*, januari. Paper te vinden op [eml.berkeley.edu](http://eml.berkeley.edu).

# De Polder heeft het populisme over zichzelf afgeroepen

**W**ie in Nederland goed wil integreren, moet allereerst de diepere betekenis van twee woorden doorgronden: *draagvlak* en *overleg*. Ik ken hoogleraren die hoge verwachtingen hadden toen ze naar Nederland werden gehaald. Binnen enkele maanden waren ze kwaad op iedereen in de faculteit en wisten ze niet hoe snel ze weer moesten vertrekken. Ze snapten niet wat *draagvlak* en *overleg* betekenen.

In veertig jaar Nederland ben ik gewend geraakt aan oeverloos vergaderzuren, dingen in de week leggen, iets wel verbieden maar (na goed overleg) toch gedogen, aankondigen dat iets mogelijk een bepaalde kant op zou kunnen gaan, maar dat men niet over één nacht ijs zou gaan ... en dat er dan ineens toch iets gebeurt, zonder dat er ooit een helder besluit is genomen. Men zegt dat dankzij dat eeuwige schikken en plooiën de katholieken en protestanten elkaar sinds 1648 niet meer de koppen inslaan. Dat is natuurlijk heel wat.

In de loop der tijd leerde ik dat de Nederlanders best een conformistisch volkje zijn. Je moet in de Polder niet radicaal nadenken en dat dan willen uitventen. Dit drong tot me door na mijn oratie op de VU in 1994, waarin ik het Nederlandse loonmatigingsbeleid bekritiseerde. De oratie werd door de Polder als schandalig ervaren. Zelfs de vakbeweging reageerde uiterst gereserveerd op mijn oratie. Het Haagse opdrachtonderzoek dat ik veel deed, viel ineens weg. Daarvoor in ruil kwamen interviews en spreekbeurten, waarbij ik de vaderlandse politiek en media goed leerde kennen. Ik leerde dat het niet zozeer telt of iets een goed of slecht idee is, maar vooral of er *draagvlak* voor is.

Deze mentaliteit verklaart mede waarom de vakbeweging veertig jaar lang, tegen de achtergrond van hoge werkloosheid, keer op keer voor loonmatiging koos – veelal in ruil voor het niet (zo snel) afbreken van de verzorgingsstaat. Diezelfde vakbeweging heeft ook de groei van een flexibele schil gedoogd – totdat men begreep dat dit de eigen machtspositie uitholde.



**ALFRED KLEINKNECHT**  
Emeritus-hoogleraar aan de  
Technische Universiteit Delft en gast-  
hoogleraar in Perugia en Osaka

Intussen wordt het duidelijk wat loonmatiging en flexibilisering gekost hebben: de kwaliteit van werk en de daaraan gekoppelde bestaanszekerheid is uitgehold, terwijl de beloofde extra economische groei uitbleef. De banen groeiden, maar dit kwam vooral doordat Nederland gemiddeld over de afgelopen veertig jaar de laagste productiviteitsgroei van heel West-Europa kende (Kleinknecht, 2020). Door de schamele productiviteitsgroei vanaf de jaren tachtig werden de politieke manoeuvreermarges in de Polder erg smal.

Het gevolg: Pim Fortuyn kon tekeer gaan over de verweesde samenleving. Vooral de mensen in arme wijken volgden hem: zij ervoeren de afnemende kwaliteit van werk en de smalle marges als gevolg van de lage productiviteitsgroei het sterkst. Inmiddels worstelen we in de Polder al twee decennia met populisme.

Het goede nieuws is dat er intussen draagvlak voor verandering bestaat. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft nagedacht over de kwaliteit van werk, en de commissie-Borstlap kwam met voorstellen om flexibele werkvormen aan te pakken. Eindelijk lijkt de Polder zich te realiseren dat de weg van loonmatiging en flexibilisering doodlopend is. Eerder was beter geweest, maar beter laat dan nooit. En in een krappe arbeidsmarkt met een groeiende macht van de factor arbeid zullen er hoe dan ook loonsverhogingen komen.

Eindelijk is er draagvlak én momentum voor een arbeidsmarktbeleid dat welvaart (en *welzijn!*) kan verhogen. Zo zou de Polder nu wel eens het populisme de wind uit de zeilen kunnen nemen.

## Literatuur

Kleinknecht, A. (2020) The (negative) impact of supply-side labour market reforms on productivity: an overview of the evidence. *Cambridge Journal of Economics*, 44(2), 445–464.

# Verder lezen

## Veranderingen in maatschappelijke opinie vooral door nieuwsbronnen gemotiveerd

De inhoud van nieuwsbronnen bepaalt voor een groot deel de verschuivingen in de maatschappelijke opinie van Amerikanen wat beleid betreft. Dit vonden Page et al. (1987) door enquêtedata over beleid te analyseren, terwijl respondenten verschillende nieuwsspotjes te zien kregen. Het nieuwsitem dat tijdens een eerste enquête getoond werd, bepaalde



voor bijna vijftig procent de diversificatie in de publieke opinie tijdens een latere enquête. Het onderzoek is nog steeds relevant: nieuws kan van grote invloed zijn op de (on)vrede in de maatschappij.

Page, B.I., R.Y. Shapiro en G.R. Dempsey (1987) What moves public opinion? *The American Political Science Review*, 81(1), 23–44.

## Economen en de publieke opinie

Hoe wordt er in het maatschappelijk debat tegen economen aangekeken? Johnston en Ballard (2014) onderzochten in hoeverre Amerikanen hun mening over economische beleidsvraagstukken lieten beïnvloeden door de mening van economen. Ze vonden dat iemands mening amper

wordt beïnvloed door wat (alleen) economen vinden. Alleen wanneer de mening van economen gedeeld wordt door een breder publiek, stelt men zijn mening veelal bij. Vooral bij de meer technische vraagstukken zijn mensen geneigd om het advies van economen wél aan te nemen.



Johnston, C.D. en Ballard, A.O. (2014) Economists and public opinion: expert consensus and economic policy judgments. *The Journal of Politics*, 78(2), 443–456.



# Grip op het debat

---

De maatschappelijke onvrede gaat samen met nepnieuws, twijfel aan experts en afbrokkelend draagvlak. Wat betekent dit voor de Nederlandse instituties? Hoe houden ze grip op het publieke debat?

# Feiten verbinden met gevoel draagt bij aan herstel vertrouwen

Kenniswerkers trachten het afnemend vertrouwen van burgers in de feiten, cijfers en analyses die ze maken vaak te bestrijden door het produceren van meer feiten, cijfers en analyses om te overtuigen. Dat blijkt contraproductief te zijn. Maar er is een andere werkwijze die het vertrouwen wel herstelt.

## IN HET KORT

- Kille argumentatie alleen schiet veel burgers in het verkeerde keelgat, en leidt tot het negeren van feiten.
- Betrokken waarheidsvinding zou het devies moeten zijn. Dat schept realistische verwachtingen voor burgers.
- Betrokken waarheidsvinding verbindt feiten met gevoel door aandacht te besteden aan wat burgers belangrijk vinden.

**GEORGE  
GELAUFF**  
Programmaleider  
bij het Apostolisch  
Genootschap

**D**e argwaan over ramingen van economische groei. De ontkenning dat klimaat verandert door het gedrag van mensen. Het vertekende beeld van de aantallen immigranten. Dergelijke voorbeelden zijn er legio, waarbij gevoelens de feitenkennis en wetenschappelijke analyses onder druk zetten.

## Afnemend vertrouwen

Waar komt het afnemend vertrouwen in feiten, cijfers en analyses vandaan? Davies (2018) noemt drie oorzaken. Ten eerste hebben politici, beleidsmakers en bedrijven selectief gebruikgemaakt van cijfers en twijfel gezaaid over de waarde van kennis om hun belangen te beschermen. Ambtenaren weigeren onderzoek te publiceren, of passen conclusies aan omdat de uitkomsten in strijd zijn met de politieke voorkeuren van hun bewindspersonen. Bedrijven hebben bijna vijftig jaar lang twijfel gezaaid

over het wetenschappelijk onderzoek naar de gezondheidsgevolgen van roken (Blauw, 2018). Steeds weer was het de vraag of de causaliteit wel echt was aangetoond en was er reden onderzoek te verbeteren en nieuw onderzoek te doen. Ondertussen stierven er jaar na jaar mensen aan longkanker. Klimaatontkenners hebben de strategie van twijfel zaaien over onderzoek overgenomen (Oreskes en Conway, 2012).

Ten tweede zijn de cijfers die een rol spelen in het maatschappelijk debat lang niet altijd relevant in de leefwereld van burgers. Economische groei is een van de centrale ijkpunten in het sociaal-economisch beleid. De groei van het bruto binnenlands product wordt echter voor veel burgers steeds minder relevant. Daar zijn de ongelijkheid in inkomens en vermogens, en de bij de groei achterblijvende inkomens debet aan.

Ten derde verhullen data en feiten de pijn van door globalisering en technologie in de knel komende mensen. Statistieken beschrijven niet hoe intens mensen ergens door geraakt worden, of hoe intens ze iets voelen (Davies, 2018). Een onderverdeling in werkend en werkloos zegt niet hoe het voelt om dag in dag uit thuis te zitten zonder werk. Statistieken tonen evenmin aan hoe het is om te werken in een distributiecentrum waar de werkgever gratis pijnstillers verstrekt om het werk dragelijk te houden (Guendelsberger, 2019).

## Dubbelkwadrant

Hoe kunnen kenniswerkers eraan bijdragen dat het gevoel voor feiten terugkeert in de samenleving? Vaak pogen kenniswerkers deze vraag te beantwoorden door meer feiten, cijfers en analyses te produceren, maar dat kan contraproductief werken. Met een conflicthantieringsmodel leg ik uit waarom dat zo is en wat er aan te doen is.

Ik gebruik hierbij het kernkwadrantenmodel van Daniel Ofman (2001) en pas dat toe op kenniswerkers en burgers. Het model wordt in allerlei praktijksituaties benut om een negatieve spiraal van toenemend verlies aan vertrouwen te doorbreken en het helpt partijen om zich op een gelijkwaardige wijze kwetsbaar op te stellen, om zo te zien waar er spanning in de onderlinge relatie ontstaat en waar er perspectief is om die spanning te doorbreken.

Het model gaat uit van iemands *kernkwaliteit*, bijvoorbeeld flexibiliteit. Als dat doorschiet komt die persoon in zijn *valkuil* terecht, en wordt hij wispelturig. De *uitdaging* is daar het positieve tegengestelde van: ordelijkheid. Te veel orde resulteert in starheid, en daar is een flexibel persoon *allergisch* voor.

Door voor twee personen zo'n kernkwadrant te maken, blijkt vaak dat de valkuil van de een de allergie van de ander is. Daar ligt dan de oorzaak van het conflict (in een figuur weergegeven met de vechtlijn). In het voorbeeld: iemand met de kernkwaliteit flexibiliteit kan iemand met de kernkwaliteit ordelijkheid als

star ervaren, terwijl de tegenpartij de flexibele persoon als wispelturig ervaart (waarvoor een ordelijk iemand allergisch is).

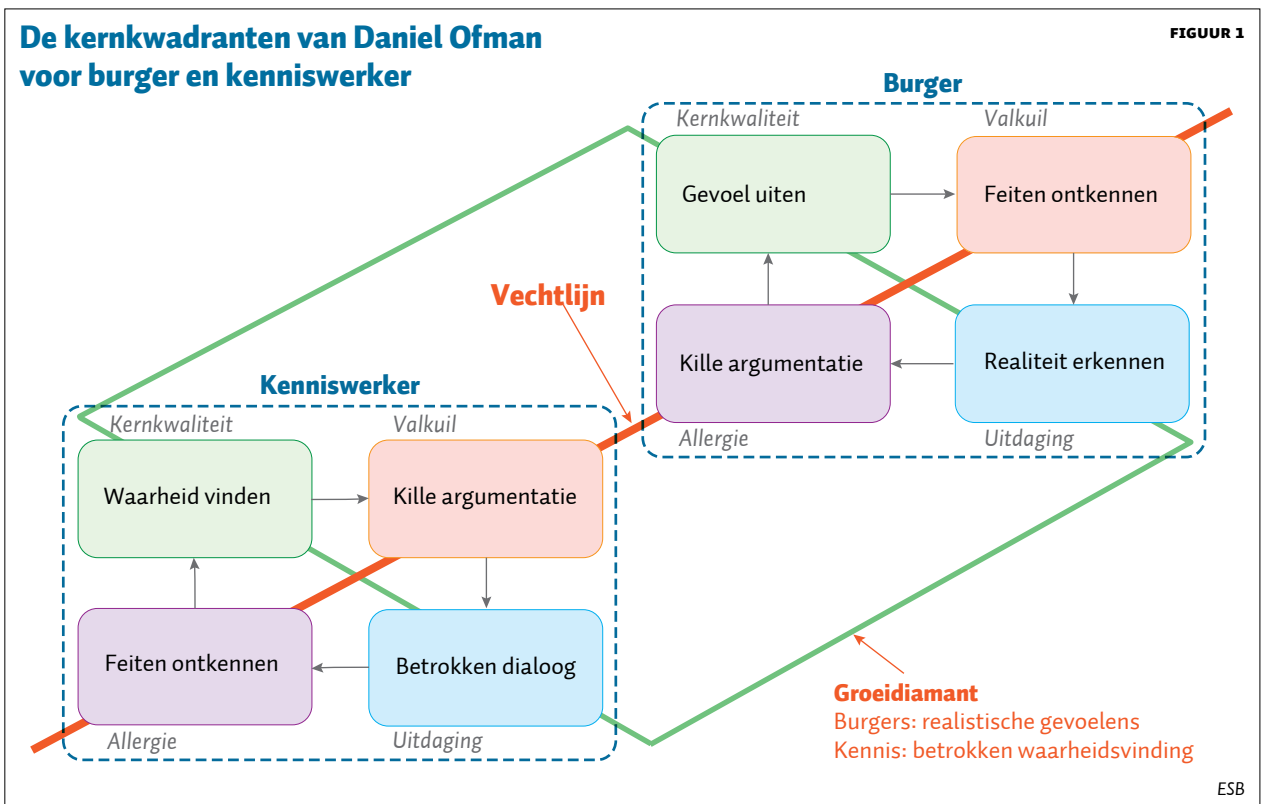
Door de uitdaging met de kernkwaliteit te verbinden ontstaat een perspectief waarmee het conflict opgelost kan worden (in de figuur wordt dat weergegeven met de groeidiamant). In het voorbeeld kan iemand met de kernkwaliteit flexibiliteit ook tot zijn recht komen bij mensen met de kernkwaliteit ordelijkheid door te communiceren over het proces.

### Kernkwadrant voor burger en kenniswerker

Figuur 1 past het model van Ofman toe op de relatie tussen kennis en burgers. Burgers (rechtsboven) zijn goed in het uiten van hun gevoel. Als dat doorschiet, resulteert het in feiten negeren en ontkennen. De uitdaging voor burgers is om de realiteit, die besloten ligt in feiten en onderzoek, te erkennen. Realiteit erkennen kan het risico inhouden om te ontaarden in kille argumentatie, waar burgers – die hun gevoel gerespecteerd willen zien – allergisch voor zijn.

De kernkwadranten van Daniel Ofman voor burger en kenniswerker

FIGUUR 1



ESB

Kennis (linksonder) is op zoek naar de waarheid. De valkuil hierbij is om feiten en onderzoek koel te presenteren, zonder gevoel voor degenen die onderwerp zijn van het onderzoek of die door de feiten geraakt worden. De uitdaging is om betrokkenheid te tonen. Als dat te ver gaat, komen de feiten onder druk te staan. Wat voor kenniswerkers tot allergie leidt.

Op de rode vechtdag valt een kenniswerker in de valkuil van de kille argumentatie, en ontvlamt het gevecht omdat burgers daar allergisch voor zijn. Omgekeerd raken burgers die de feiten ontkennen de onderzoekers ‘midscheeps’ in hun allergie. Alle kans dus op conflicten.

### Perspectief voor kenniswerkers

Als beide partijen hun uitdaging weten te verbinden met hun kernkwaliteit ontstaat er een (in figuur 1 groen weergegeven) *groeidiamant*. Voor kenniswerkers gaat het dan om betrokken waarheidsvinding. Die betrokkenheid bij waarheidsvinding blijkt als onderzoekers naast burgers gaan staan om oneigenlijk gebruik van data aan de kaak te stellen, en er geen genoeg mee nemen dat onwettige resultaten in de la verdwijnen. Blauw (2018) geeft een voorbeeld van hoe het niet moet: twee bekende statistici in de Verenigde Staten lieten zich voor het karretje spannen van de rooklobby.

Betrokkenheid blijkt ook uit aandacht voor de relevantie van data en onderzoeksresultaten voor burgers. Een voorbeeld zijn de traditionele doelstellingen van economisch beleid die teruggaan op Jan Tinbergen (Hamer, 2019). Van oudsher gaan de ramingen en beleidsanalyses van het Centraal Planbureau niet alleen over economische groei, maar ook over werkloosheid en koopkracht. Aldus richt de Nederlandse sociaaleconomische beleidsinformatie zich op voor burgers relevante werkloosheid en inkomensverdeling.

Betrokkenheid blijkt tenslotte uit het onderkennen van de pijn bij burgers, en economen hebben daar steeds meer oog voor. Rajan (2019) betoogt dat in de VS de gevolgen van globalisering en de opkomst van ICT neerkomen op de schouders van de werknemers met de minste draagkracht, die vaak in rurale gebieden of arme wijken wonen. Banerjee en Duflo (2019, p. 84) schrijven: “Werknemers die hun leven lang een fysiek veeleisende baan hebben gehad, verliezen niet alleen hun werk, maar ook hun waardigheid.” In Nederland blijken de globaliseringseffecten voor de werkgelegenheid beperkt te zijn voor de van oudsher open economie (Euwals et al., 2019). De auteurs onderkennen bij die conclusie echter wel dat globalisering onzekerheid

creëert, en dat laag- en middelbaar opgeleiden zich vaker dan hoogopgeleiden als verliezer zien van de open economie.

### Perspectief voor burgers

Een betrokken waarheidsvinding kan het pad effenen naar realistische gevoelens bij burgers en naar een grotere ontvankelijkheid voor kennis. Als mensen zich gesteund voelen door de wetenschap, zullen ze zich er meer voor openstellen. Steun geven betekent niet zeggen wat burgers graag willen horen, maar dat er aandacht wordt besteed aan wat voor hen belangrijk is en wat zij ervaren.

Steun geven zal zeker niet vanzelf gaan, en zal ook niet overal lukken. Bovendien spelen politici, beleidsmakers en het bedrijfsleven daarin ook een belangrijke rol. Maar om bij burgers het gevoel voor feiten meer terug te brengen, zou het wel eens kunnen helpen als wetenschappers hun zoektocht naar feiten verbinden met hun gevoel voor burgers.

### Literatuur

- Banerjee, A.V. en E. Duflo (2019) *Good economics for hard times: better answers to our biggest problems*. Londen: Allen Lane.
- Blauw, S. (2018) *Het best verkochte boek ooit (met deze titel): hoe cijfers ons leiden, verleiden en misleiden*. Amsterdam: De Correspondent.
- Davies, W. (2018) *Nervous states: how feeling took over the world*. New York: Penguin.
- Euwals, R., S. Groot en G. Meijerink (2019) *Globalisering: geringe regionale effecten, wel onzekerheid*. CPB Policy Brief, december.
- Guendelsberger, E. (2019) *On the clock: what low-wage work did to me and how it drives America insane*. Boston, MA: Little, Brown and Company.
- Hamer, M. (2019) *Draagvlak in een gefragmenteerde samenleving*. Inleiding bij de Tinbergen-conferentie Draagvlak in een gefragmenteerde samenleving. 24 september, Den Haag. Te vinden op [www.ser.nl](http://www.ser.nl).
- Ofman (2001) *Core qualities a gateway to human resources*. Scriptum.
- Oreskes, N. en E.M. Conway (2012) *Merchants of doubt: how a handful of scientists obscured the truth on issues from tobacco smoke to climate change*. New York: Bloomsbury.
- Rajan, R. (2019) *The third pillar: the revival of community in a polarised world*. Glasgow: William Collins.

volgers  
worden  
voorlopers.  
leiders.  
partners.  
opvolgers.

**volg.f.d.**  
het financieel dagblad

Toegang tot het FD  
laat uw team groeien.  
**Ga naar [fd.nl/zakelijk](https://fd.nl/zakelijk)**

# Arbeidsmarktbeleid is te wispelturig

Ook tijdens de hoogconjunctuur, die nu ten einde is gekomen, is Nederland er onvoldoende in geslaagd om veel meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Wat moet er gebeuren om tot een inclusieve arbeidsmarkt te komen?

## IN HET KORT

- Het Nederlandse arbeidsmarktbeleid is wispelturig, en vooral gestuurd door goede bedoelingen.
- De periode van hoogconjunctuur is onvoldoende benut om de arbeidsmarkt inclusiever te maken.
- Er zou consistent meer gebruik moeten worden gemaakt van wetenschappelijke kennis.

## PAUL DE BEER

Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en onderzoeker bij het AIAS-HSI

## ANTHONY STIGTER

Secretaris algemeen economisch beleid bij VNO-NCW en MKB-Nederland

## TON

WILTHAGEN  
Hoogleraar aan Tilburg University en fellow bij het NIAS

**N**u de periode van hoogconjunctuur voorbij is en Nederland als gevolg van de coronacrisis een diepe recessie tegemoet gaat, moeten we constateren dat de voorgaande fase onvoldoende is benut om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt meer kans te bieden op (duurzaam) werk.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) concludeerde in zijn evalueerend rapport van de Participatiewet, die in 2015 in de opgaande conjunctuurfase in werking trad, dat deze ingrijpende hervorming nauwelijks heeft bijgedragen aan een re-integratie van kansarme groepen (Van Echtelt, 2019). Hoewel de realisatie van de banenafspraken (125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking in 2026) dankzij de inspanning van het bedrijfsleven op schema zit, zijn de kansen op werk afgenomen voor de doelgroep die voorheen in de sociale werkvoorziening te werk werd gesteld (Van Echtelt, 2019; Panteia, 2019).

Onlangs constateerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in zijn rapport *Het*

*betere werk* dat in Nederland de kansen op werk nog altijd zeer ongelijk verdeeld zijn. Een groot deel van de laagstopgeleiden en de mensen met een arbeidsbeperking staat langdurig aan de kant (WRR, 2020). Dat heeft voor hen veel verstrekken gevolgen dan het feit dat zij doorgaans een laag inkomen uit de sociale zekerheid hebben. Want betaald werk is in onze samenleving ook van cruciaal belang voor een volwaardige maatschappelijke participatie, een zinvolle dagbesteding, het sociale netwerk en de gezondheid. Ook hebben kinderen van ouders die niet langdurig in een uitkerings situatie verkeren een betere toekomst in het vooruitzicht.

## Wispelturig arbeidsmarktbeleid

Je zou denken dat beleidsmakers en politici een grote gedrevenheid hebben om te achterhalen wat er nodig is voor een inclusieve arbeidsmarkt waarin iedereen naar vermogen kan werken. Helaas blijkt het arbeidsmarktbeleid wispelturig en vooral gestuurd door goede bedoelingen.

Een goed voorbeeld is de loonkostensubsidie voor ondernemers, die beoogt om meer banen te creëren voor mensen aan de onderkant van onze arbeidsmarkt. In 1995 werd er al een 'specifieke afdrachtkorting' (SPAK) ingevoerd, die werkgevers een korting bood op de afdracht van belastingen en sociale premies voor werknemers met een loon tot vijftien procent boven het wettelijk minimumloon. Voor ondernemers die langdurig werkloos aannamen, gold ook nog een extra korting tot een loon van 130 procent van het wettelijk minimumloon.

In de evaluatie werd er geconcludeerd dat de specifieke afdrachtkorting een positief effect had op de werkgelegenheid voor laagbetaalden van tussen de 54.000 en 64.000 werknemers (NEI, 1999). Niettemin werd de afdrachtkorting in 2004 weer afgeschaft, met het argument dat deze te duur was en dat er meer noodzaak was om het arbeidsaanbod te stimuleren via een arbeidskorting op de belasting voor werkenden.

In 2017 is er een opvolger ingevoerd: het ‘lage-inkomensvoordeel’ (LIV). Dit als een tegemoetkoming voor werkgevers die werknemers in dienst hebben met een laag loon, zodat het voor werkgevers aantrekkelijker wordt om ook deze werknemers aan te nemen. De tegemoetkoming bedraagt 2.000 euro voor werknemers met een loon tot tien procent boven het wettelijk minimumloon, en 1.000 euro bij een loon tot 125 procent van het wettelijk minimumloon.

## Veel ondernemers rekenen niet meer op zo’n wispelturige overheid

De vakbeweging noemt het lage-inkomensvoordeel nu al de ‘Primark-premie’. Het zou namelijk een prikkel zijn voor bedrijven om het loon van hun personeel kunstmatig laag te houden om zo van het lage-inkomensvoordeel te kunnen profiteren – hoewel daarvoor in de evaluatie geen aanwijzingen zijn gevonden (Van der Werff et al., 2019). Het zou ons dan ook niet verbazen als ook dit instrument geen lang leven beschoren zal zijn.

Een alternatief voor zo’n loonkostensubsidie is om werkgevers een dispensatie te bieden voor betaling van het minimumloon en om het inkomen van de werknemer aan te vullen tot het netto-minimumloon. Dit was aanvankelijk het voornemen van staatssecretaris Van Ark, om zo de werkgelegenheidskansen van mensen met een beperking te vergroten. Deze maatregel riep echter zo veel weerstand op, in het bijzonder bij de doelgroep zelf, dat er uiteindelijk werd besloten om vast te houden aan de loonkostensubsidie voor werkgevers (SZW, 2019). Wat ook niet hielp, was dat de loondispensatie met veel extra bureaucratie gepaard leek te gaan.

Maar ook de loonkostensubsidie schept veel onduidelijkheid omdat deze door gemeenten wordt uitgevoerd die daar tot op zekere hoogte een eigen beleid in kunnen bepalen. Veel ondernemers rekenen daarom niet meer op zo’n wispelturige overheid. Als maatregelen en subsidies gericht op ondernemers komen en gaan, dan worden deze minder relevant bij recruiterings- en investeringsbeslissingen van bedrijven. Dan maar een zelfscan-kassa, in plaats van iemand aan te nemen met een arbeidsbeperking.

Een ander alternatief is dat de overheid zelf laagbetaalde banen rechtstreeks financiert, namelijk gesubsidieerd werk. Ook hier zien we grote wisselvalligheid in het Nederlandse arbeidsmarktbeleid. De basisbaan, die de WRR onlangs voorstelde, is een variant op de eerdere banenpool, Melkertbaan, WIW-baan en ID-baan, die sinds de jaren tachtig zijn ingevoerd en achtereenvolgens weer afgeschaft.

### Achterliggende oorzaken

Het achterliggende probleem blijkt opmerkelijk beleidsresistent: we willen mensen in staat stellen om een fatsoenlijk inkomen te verwerven, mede door een bodem in het loongebouw (via het wettelijk minimumloon). Tegelijkertijd willen we niet alleen betaald werk bieden, maar ook zorgen voor een goede kwaliteit van werk, met voldoende zekerheden en mogelijkheden om door te groeien. Ten slotte hechten we er groot belang aan dat mensen die niet werken, kunnen beschikken over een fatsoenlijk inkomen.

Het SCP en het Centraal Planbureau (CPB) constateerden dat de overheid voor een dilemma staat (De Graaf-Zijl et al., 2015). Een deel van onze beroepsbevolking heeft een relatief lage arbeidsproductiviteit. Voor de ondernemer is het aannemen van deze mensen veelal geen rendabele investering om de kosten van het wettelijk minimumloon terug te kunnen verdienen (‘productiviteitsval’).

Ook bijstandsgerechtigden die betaald werk vinden, gaan er financieel vaak niet of onvoldoende op vooruit. Het Nibud becijferde dat een bijstandsouder met twee kinderen méér dan een modaal inkomen moet verdienen om er per maand enkele tientjes op vooruit te kunnen gaan: tegenover een hoger netto-inkomen uit arbeid staan onder andere een lagere huur- en zorgtoeslag, waardoor men er financieel nauwelijks beter van wordt (‘armoedeval’) (SER, 2017).

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt ontstaat er meer werk als de lonen niet te sterk oplopen, maar de keerzijde hiervan is dat er meer mensen slecht betaald worden en dus ondanks hun werk toch arm kunnen zijn. Wij constateren dat, ondanks tientallen jaren arbeidsmarktbeleid, het dilemma beleidsresistent blijft en de arbeidsmarktinstrumenten intussen komen en gaan.

### Consistent arbeidsbeleid

Waarom blijkt een effectief en consistent arbeidsmarktbeleid zo moeilijk? Dat heeft verschillende oorzaken. In het Nederlandse meerpartijensysteem maken politieke

partijen gedetailleerde afspraken over middelen (instrumenten) in een regeerakkoord. Wie een ambtelijke carrière ambieert, mijdt risico's, en zal liever geen politieke vergissingen aan de kaak stellen. In de polder is het bereiken van consensus meestal het hoogste doel. Institutioneel zelfbelang (van gemeenten, UWV en sociale partners) weegt zwaarder dan belangeloos de vraag te stellen wat er eigenlijk werkt, en waarom.

Maar het is gelukkig niet allemaal kommer en kwel. Het Ministerie van Financiën laat af en toe nuttige 'interdepartementale beleidsonderzoeken' en 'ambtelijke heroverwegingen' uitvoeren. Omdat die niet onder de politieke verantwoordelijkheid van één bewindspersoon vallen en er doorgaans ook externe deskundigen bij worden betrokken, werken die beter dan de obligate periodieke beleidsevaluaties waarmee ambtenaren vooral hun bewindspersonen uit de wind houden.

Ook de planbureaus (CPB en SCP) en organisaties als de WRR en de Algemene Rekenkamer hebben een disciplinerende werking, door het kritisch evalueren van arbeidsmarktbeleid en het vermanen van politici en beleidsmakers. Maar dat is bij elkaar niet genoeg om tot een coherent en consistent arbeidsmarktbeleid te komen dat daadwerkelijk iedereen in Nederland een goede kans biedt op betaald werk.

### Naar een inclusieve arbeidsmarkt

Wie oprecht streeft naar een inclusieve arbeidsmarkt, moet de regels van het Haagse spel bijbuigen. Dat begint met de les van Nobelprijswinnaar Esther Duflo: kijk eerst samen met lokale en landelijke beleidsmakers en onderzoekers naar wat er micro werkt, in de vorm van goed opgezette experimenten, voordat je nieuw beleid invoert.

Met zulke micro-experimenten wordt een bescheiden begin gemaakt in een aantal gemeenten met de zogenoemde vertrouwensexperimenten met de Participatiewet, maar deze zouden veel breder moeten worden opgezet en veel meer ruimte moeten bieden om buiten de huidige wettelijke kaders te experimenteren.

Geef daarnaast de *Chief Science Officers* op ministeries meer status en laat hen bij formaties of aan de Tweede Kamer adviseren. Vervang obligate beleidsevaluaties 'op bestelling' door periodieke samenhangende rapportages van onafhankelijke onderzoeksbureaus. Luister in de polder meer naar hoogleraren en andere onafhankelijke deskundigen, die de overheid, werkgevers en vakbonden helpen om de goede vragen te stellen. Geef de Sociaal-Economische Raad de taak om à la Duflo het

polderen te verrijken met een gezamenlijk meerjarig leerproces van beleidsmakers, sociale partners en wetenschappers. Ook het Instituut Gak (dat arbeidsmarktprojecten, onderzoek en leerstoelen financiert) kan daar een nog nuttiger bijdrage aan leveren.

Zo'n gezamenlijk leerproces zal ook bijdragen aan breed draagvlak voor een consistentere en effectievere arbeidsmarktbeleid, doordat alle betrokkenen op de arbeidsmarkt weten waarop zij kunnen (blijven) rekenen.

Ten slotte kan het arbeidsmarktbeleid niet los worden gezien van het fiscale beleid (en omgekeerd), om de achterliggende problemen van de armoede- en productiviteitsval aan te pakken. Alles voor een echt inclusieve arbeidsmarkt, die in het coronatijdperk en daarna nog minder vanzelfsprekend zal zijn.

### Literatuur

Echtelt, P. van, K. Sadiraj, S. Hoff et al. (2019) *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Sociaal en Cultureel Planbureau. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

Graaf-Zijl, M. de, E. Josten, S. Boeters et al. (2015) *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*. Centraal Planbureau, Boek 17; Sociaal en Cultureel Planbureau, Publicatie 2015-15. Te vinden op [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl).

NEI (1999) *Evaluatie Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekering*. Nederlands Economisch Instituut. Te vinden op [www.parlementairemonitor.nl](http://www.parlementairemonitor.nl).

Panteia (2019) *Meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking? Evaluatie Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten*. Panteia Rapport, 6 november. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

SER (2017) *Opgroeien zonder armoede*. SER Advies, 17/03.

SZW (2019) *Geen loondispensatie, maar breed offensief*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tekst te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

Werff, S. van der, T. Vervliet en B. ter Weel (2019) *Effecten van het Lage-inkomensvoordeel op de arbeidsparticipatie*. SEO-rapport, 2019-78. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

WRR (2020) *Het betere werk; de nieuwe maatschappelijke opdracht*. WRR-rapport 102.



# Vijf aandachtspunten voor verbindend verduurzamen

**S**teeds meer mensen zien in dat verduurzaming geen 'simpele' technische operatie is die ergens op de achtergrond 'wel voor elkaar zal komen'. Het is een transitie die diep ingrijpt in hoe onze samenleving is georganiseerd, en in datgene wat we als 'normaal' beschouwen.

Grote veranderingen roepen meestal weerstanden op, en dat zie je terug bij het maatschappelijk debat rond verduurzaming. Waar het voor de een niet snel genoeg kan, vraagt de ander zich af waarom er veranderingen nodig zijn, en of hij of zij ook mag meepraten over het tempo en de manier waarop.

Verduurzaming heeft alleen kans van slaan als iedereen in de samenleving meedoet. Na de P van *Planet*, waarbij vooral experts en beleidsmakers zich over oplossingen hebben gebogen, en de P van *Profit*, waarbij het bedrijfsleven werd betrokken en de energietransitie economisch rendabel werd gemaakt, staat sinds het Klimaatakkoord de P van *People* centraal. Zonder brede politieke steun komen er onvoldoende publieke middelen vrij, en zonder brede maatschappelijke steun vinden er onvoldoende private initiatieven plaats.

Maar hoe bereiken we die inclusieve transitie? Hoe voorkomen we dat verduurzaming de toch al aanwezige scheidslijnen in de samenleving verder verdiept en verscherpt?

Hierover sprak de Rli het afgelopen jaar met uiteenlopende partijen. Die gesprekken hebben, voor wie verbindend wil verduurzamen, tot nog toe vijf clusters van aandachtspunten opgeleverd:

**1. Individuele belangen versus collectieve oplossingen:** Duurzaamheidsoplossingen vereisen vaak collectieve keuzes, waarbij individuele belangen en afwegingen mogelijk in het gedrang kunnen komen. Geven we bij verkiezingen dus toestemming voor ingrijpende beslissingen? Hoeveel maatwerk moet er komen op lokaal niveau? En accepteren we dat de uitkomsten zullen verschillen voor groepen in de samenleving en voor delen van het land?



**ANNEMIEKE NIJHOF**

Lid van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli)



**LUC BOOT**

Projectleider bij de Rli

**2. Omgaan met uiteenlopende waardeoriëntaties:** Verbindend verduurzamen vereist dat men helder is over en openstaat voor uiteenlopende waardeoriëntaties. Doen we het samen of ieder voor zich, en voelen we ons verantwoordelijk voor de buurt of de wereld? Bestaat er in de samenleving een min of meer gedeelde opvatting over wat 'duurzaamheid' inhoudt en wat daarvoor nodig is?

**3. Zeggenschap en leiderschap:** Verbindend verduurzamen vergt ook het verder doordenken van de rolverdeling tussen individu, bewonersinitiatief, ambtenaar en politiek. Leiderschap is niet voorbehouden aan politiek en bestuur – juist *informeel* leiderschap kan voor verbinding zorgen. Hoe kunnen de wethouder en de 'buurtburgemeester' elkaar versterken?

**4. Kennis en kunde:** Verbindend verduurzamen vereist het geven van ruimte aan kennis uit de samenleving. De kennis van een professional met weinig tijd is niet per se beter of betrouwbaarder dan die van een 'google-specialist' met veel tijd. Zijn we dus wel transparant over de kennis die we gebruiken, en staan we open voor inzichten uit de samenleving?

**5. Beelden en oordelen:** Ten slotte is het voor verbindend verduurzamen ook nodig dat men zich bewust is van de kracht van beeldvorming, en van waar die beelden vandaan komen. Zijn we onbevooroordeeld genoeg, en

wat is de rol van de media hierbij?

Deze vijf aandachtspunten helpen burgers en duurzaamheidsprofessionals om verbinding te maken bij het werken aan verduurzaming. Er zullen altijd belangentegenstellingen zijn tussen groepen in de samenleving. Maar wanneer we die tegenstellingen beter weten te kanaliseren, is dat ook al een flinke winst voor zowel verbinding als verduurzaming.

Van 25 tot 29 mei organiseert de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) de week van verbindend verduurzamen, zie [www.rli.nl](http://www.rli.nl).

# Maatschappelijk verantwoord argumenteren

Onze wereld is complex en gefragmenteerd. Op zich is deze fragmentatie niet negatief, want dit biedt ons individuele keuzevrijheid en diversiteit. Maar meer spelers, meer opvattingen, en de mogelijkheid om deze opvattingen via nieuwe media razendsnel te verspreiden – het stelt ons allemaal wel voor uitdagingen bij het vinden van draagvlak voor een bestendig beleid.

Om tot gedragen adviezen voor bestendig beleid te komen, volgt de Sociaal-Economische Raad (SER) de ‘methode SER’, waarvoor Jan Tinbergen de grondslag heeft gelegd. Deze methode bevat drie essentiële elementen: een gezamenlijke en gedeelde probleemanalyse en feitenbasis als grondslag voor het verkennen van beleidsopties; het hanteren van een breed welvaartsbegrip als ijkpunt voor het sociaal-economische beleid; en een onderscheid tussen de doelen en de instrumenten van economisch beleid. Met deze elementen is het mogelijk om de problemen en oplossingsrichtingen te trechteren, en zo tot een basis te komen voor overeenstemming en compromis.

Jan Tinbergen leefde echter in een andere wereld dan wij. Een wereld waarin feiten en analyses waren voorbehouden aan experts, en waarin de bestuurlijke voorhoede compromissen sloot namens een vaste achterban. In onze meer complexe en gefragmenteerde wereld moeten we meer investeren in een gezamenlijke probleemanalyse, en beter nagaan of we het eens zijn over de doelen. Dat betekent luisteren naar elkaar, spreken met elkaar, en met elkaar puzzelen over een oplossing. Dit alles met respect voor elkaars opvattingen, positie en belangen. Vandaar dat ik aan de SER-slogan ‘Denken voor Draagvlak’ vijf jaar geleden ‘door Dialoog’ heb toegevoegd. Hoe verschillend we ook denken en hoe uiteenlopend onze achtergronden of onze belangen ook zijn, de enige weg naar oplossingen die ook in de praktijk werken, is en blijft door er samen voor te gaan zitten en er samen uit te komen.

En daarom pleit ik nu voor maatschappelijk verantwoord argumenteren. Dat is ‘dialogeren’ met respect voor feiten en wetenschappelijke analyses – en voor de instituties die deze feiten en analyses aanleveren, zoals het CBS, de Planbureaus en het RIVM.



**MARIËTTE HAMER**

Voorzitter van de Sociaal-Economische Raad

Natuurlijk kunnen feiten en analyses worden betwist en worden verbeterd. Dat is immers de essentie van wetenschap. Maar doe dit wel op basis van goede argumenten, cijfers en methoden die voor anderen na te trekken zijn.

Maatschappelijk verantwoord argumenteren draait om innerlijke beschaving. Voor schrijven of opleggen kan je het niet. Maar je kan wel mensen erop aanspreken als ze zonder een transparante onderbouwing de integriteit van onze kennisinstituten in twijfel trekken.

Een recent voorbeeld daarvan zijn de alternatieve berekeningen van de Stichting Mesdag-Zuivelfonds over de stikstofuitstoot. Zonder inzicht te geven in de onderliggende cijfers, methoden en modellen, valt

het Mesdagfonds het RIVM hard aan met deze alternatieve uitkomsten. Ook verzuimt het fonds aan te geven dat, vanwege de mogelijke schending van privacyregels, het RIVM in eerste instantie terughoudend is geweest met het verstrekken van gedetailleerde meetgegevens. Hierdoor wordt de integriteit van het RIVM nodeloos in twijfel getrokken. Het Mesdag-Zuivelfonds is hierop aangesproken door de redacties van verschillende kranten. Met hen ben ik van mening dat we zuinig moeten zijn op onze instituten, en dat ook politici een instituut als het RIVM duidelijker in bescherming zouden moeten nemen.

In Nederland kennen we gelukkig nog geen Amerikaanse toestanden, met hoog oplopende twisten over feiten en over de analytische interpretaties van data – resulterend in een verwatering van de scheidslijn tussen feiten en meningen, in de dominantie van subjectieve meningen in het publieke debat, en een vermindering van het vertrouwen in kennisinstituten als bronnen van feitelijke informatie. De Amerikaanse Rand Corporation (2018) heeft hiervan een zorgwekkende analyse gemaakt: *Truth decay: a threat to policymaking and democracy*. We hebben met zijn allen een verantwoordelijkheid om zo'n neerwaartse spiraal te voorkomen.

## Literatuur

Rand Corporation (2018) *Truth decay: a threat to policymaking and democracy*. Rand Brief, RB-10002-RC. Te vinden op [www.rand.org](http://www.rand.org).

# Politici, bescherm je instituties!

Het Nederlandse bestuursstelsel is uniek. De tradities die wij hebben met planbureaus, doorrekenaars en politici die zich onderwerpen aan het doorrekenen van verkiezingsprogramma's, vind je nergens anders.

Elders in Europa wordt er heel anders met cijfers omgegaan. Tijdens mijn voorzitterschap van de Eurogroep heb ik verkiezingen in andere landen met aandacht gevolgd. Vaak ontbreekt daar in de verkiezingsprogramma's een financiële paragraaf, laat staan dat er een doorrekening is gedaan. Onafhankelijke cijfers worden door de regering genegeerd en in het extreemste geval worden doorrekenaars beschuldigd van landverraad wanneer de cijfers niet zo mooi blijken te zijn als gedacht.

Ook in Brussel verdwijnen de cijfers in een soort *black box* van de Europese Commissie, waaruit vervolgens een politiek hanteerbaar besluit komt.

De scheiding tussen feitelijke analyses en politiek is belangrijk, omdat politici beloften doen die ze niet altijd kunnen waarmaken. Ze kunnen niet garanderen dat én de pensioenen én de uitkeringen stijgen, en dat er dan ook nog geld vrijkomt voor tal van andere zaken. Politici moeten op zijn minst de vraag kunnen beantwoorden hoe ze zoiets willen financieren.

Door het objectieve doorrekenen van verkiezingsprogramma's worden Nederlandse politici gedwongen om naar de haalbaarheid van programma's te kijken. Dit heeft ook voordeel voor de kiezer. De partijprogramma's worden er serieuzer door. En in die programma's mogen politici radicaal zijn. Ze kunnen zeggen dat ze de vermogensongelijkheid te groot vinden en dan belastinghervormingen aandragen die ze willen gebruiken om dit te verkleinen. Dáár kunnen ze aangeven waar ze willen uitkomen, met een scala aan beleidsopties. De onderzoekers van het Centraal Planbureau kijken vervolgens naar het programma, en stellen vast of het beleid tot de gewenste uitkomst leidt.



**JEROEN DIJSSELBLOEM**

Voorzitter van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid en voormalig minister van Financiën en Eurogroepvoorzitter

Toch maak ik me zorgen over het Nederlands bestuursmodel. Het stelsel vergt dat de onafhankelijkheid van instituties wordt gerespecteerd en dat politici daarvoor opkomen. Het is goed dat wetenschappers onderling sparren over wat de juiste berekening is, maar de politiek moet wel vertrouwen op de uitkomsten van de wetenschappers.

Wat betreft een aantal dossiers in Nederland zitten we nu op een punt dat het uit de weg gaan van moeilijke keuzes niet langer mogelijk is. Denk aan klimaat, pensioenen en stikstof. We hebben eindeloos dingen uitgesteld en omcirkeld wat de moeilijke keuzes zijn. Echter, in plaats van de problemen aan te pakken, wordt er nu gezegd: 'ik wil deze keuze niet, en ga de onderliggende problemen

nogmaals ter discussie stellen.'

Wanneer de politiek haar instituties in de wielen rijdt, zoals gebeurde met het RIVM afgelopen oktober in het stikstofdossier, doet dit afbreuk aan de zinnigheid van het politieke debat. En dat geldt evenzeer voor hen die twifelen aan de integriteit van een technische pensioencommissie.

Twee dingen zijn daarom van belang. Laat ten eerste de wetenschappelijke kritiek uitwoeden. Wetenschappers discussiëren onderling over de juiste meetmethoden, en staan dus ook open voor die dialoog en kritiek. Ten tweede moet er een open politiek debat worden gevoerd. Daarin kunnen politici duidelijk maken dat ze de politieke consequenties van een analyse bijvoorbeeld niet acceptabel vinden en daar iets aan willen doen. Dat kan op allerlei manieren gebeuren, maar dat is dan een politieke afweging.

Het bestuursstelsel in Nederland zit goed in elkaar, maar politici dienen wel de instituties te beschermen om dit ook zo te houden!

*Deze tekst is een ingekorte versie van de bijdrage van Jeroen Dijsselbloem aan de conferentie bij de SER op 15 oktober 2019.*

# Blijf analyses en advies uit elkaar houden

“Hij heeft als geen ander ervoor gezorgd dat de ‘jonge’ SER gezag kreeg en behield.” Deze woorden sprak de voorzitter van de Sociaal-Economische Raad (SER), Mariëtte Hamer, bij de opening van de conferentie ter gelegenheid van *Tinbergen Today*, op 15 oktober 2019. Zij had dat best nog scherper kunnen aanzetten. Tinbergen kan namelijk gezien worden als de grondlegger van het poldermodel. Hij zag de SER als overkoepelende organisatie van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie, waarin werknemers en werkgevers vergaande bevoegdheden kregen om hun bedrijfstak te sturen. In die vorm is de SER er echter nooit gekomen. De Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie die in 1950 werd ingesteld gaf sociale partners uitvoeringstaken, terwijl de SER slechts een adviesrecht kreeg. Het eerste advies van de SER over de loon- en prijspolitiek werd voorbereid door een commissie onder voorzitterschap van Tinbergen. Het bevatte de vijf sociaal-economische doelstellingen (groei, werkgelegenheid, betalingsbalans, inflatie en inkomensverdeling) die tot aan de jaren negentig het uitgangspunt waren van het kabinetsbeleid.

Dat Tinbergen met de SER oorspronkelijk iets anders voor ogen had, is niet het enige dat tijdens de conferentie niet genoemd werd. Hetzelfde geldt voor de opgeheven Commissie Economische Deskundigen. De conferentie vond plaats terwijl boeren de cijfers betwisten van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) over stikstofuitstoot. Ook Tinbergen heeft ervaren dat zijn analyses door belangengroepen werden aangevochten. Economen zijn het vaak met elkaar oneens, want economie is immers een maatschappijwetenschap. Hiervan mogen de analyses dan objectief zijn, de daarbij gebruikte uitgangspunten en veronderstellingen zijn dat bepaald niet. Om deskundigen op één lijn te krijgen, beschikte de SER over de Commissie Economische Deskundigen, die jaarlijks een rapport uitbracht over het te voeren economische beleid. In deze commissie werd er scherp gediscussieerd; niet zozeer over de analyses, als wel over de uitgangspunten en veronderstellingen. Dit rapport was een belangrijke input voor het kabinetsbeleid. Helaas werd de commissie in 2010 opgeheven.



LEEN HOFFMAN

Fellow van de Wiardi Beckman Stichting

Die erfenis van Tinbergen zijn we dus kwijt, en dat is jammer genoeg niet het enige. Tijdens de conferentie werd oud-minister Dijsselbloem onder andere ondervraagd wat betreft de erfenis van Tinbergen. Helaas ging het daarbij niet over hoe hij zelf met die erfenis was omgegaan. De opheffing in 2013 door het kabinet-Rutte II van de – in het poldermodel van Tinbergen dus centraal staande – Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie betekende immers een behoorlijke breuk met Tinbergens visie, evenals het prioriteren van de stringente budgetregels van de Europese Monetaire Unie boven de vijf sociaal-economische doelstellingen.

Dijsselbloem maakte wel duidelijk dat hij zich had geërgerd aan een kritisch memo van veertig wetenschappers op het advies van de Commissie Parameters. Deze commissie, waarvan Dijsselbloem voorzitter was, had de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geadviseerd om bij de pensioenen de systematiek van de rekenrente te handhaven. Hij was vooral gevallen over het zinnetje dat het advies was “gebaseerd op een rekensystematiek die soms welhaast lijkt te worden verdedigd om te kunnen korten”. De critici hadden toch moeten weten dat de commissie uit deskundigen bestond.

Helaas voor Dijsselbloem maakten de critici met dat zinnetje wel een punt. Een minister zal voor een commissie die hem moet adviseren immers geen mensen aanstellen die zijn visie op pensioenen niet delen. Daarnaast zal hij een voorzitter zoeken die weliswaar niet materiedeskundig hoeft te zijn, maar er toch voor kan zorgen dat er een afgewogen advies komt. Dijsselbloem had moeten weten dat een pensioendiscussie gekenmerkt wordt door tegenstrijdige belangen en veronderstellingen die elkaar continu voor de voeten lopen. In de geest van Tinbergen had hij, voordat de commissie werd benoemd, tegen de minister moeten zeggen: “Haal analyses en advies uit elkaar, en laat de deskundigen het eerst eens worden over veronderstellingen en politieke uitgangspunten.” Want zonder enige mate van overeenstemming onder experts is er geen advies. De erfenis van Tinbergen heeft zijn relevantie dus nog niet verloren.

# Politici die feiten ontkennen zijn zeldzaam

Zeven jaar geleden drukte het *Reformatisch Dagblad* een interview af met Henk Krol, de toenmalige voorman van 50PLUS, een partij die toen nog heel pril was en net voor het eerst in de Kamer was gekomen (RD, 2013). In het gesprek stelde hij glashard dat het Centraal Planbureau (CPB) onwaarheden over de rekenrente zou verkondigen: “Het CPB liegt. Dat durf ik zelfs keihard te zeggen. Met een grote dikke streep eronder. Absoluut. De overheid, die heeft met haar staatsobligaties en als grootste werkgever van Nederland toch een enorm belang bij die lage rekenrente?”

Zoiets hadden we nog niet vaak meegeemaakt. In de Nederlandse journalistiek heerst er doorgaans een tamelijk groot ontzag voor de kwesties die beleidsondersteunende onderzoeksinstituten aandragen. Wanneer het CPB iets vindt of iets voorziet, brengen de kranten en journaals dat nog altijd braaf als een belangwekkend nieuwsfeit. Dat gebeurt niet alleen omdat de pers weet dat er politieke consequenties aan verbonden zijn, maar ook omdat veel journalisten ervan uitgaan dat de analyse van het CPB – of die van pakweg het Planbureau voor de Leefomgeving, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), of het Sociaal en Cultureel Planbureau – vermoedelijk tot op grote hoogte klopt.

Het incident met Krol staat niet op zichzelf. Internationaal zien we dat de politiek is verworden tot een oorlog tegen de feitelijkheid – denk aan de Verenigde Staten, China, Rusland. Iets van die zelfgecreëerde werkelijkheid sijpelt soms door in de Nederlandse politiek – Baudet bijvoorbeeld is er groot mee geworden. En ook de onderzoeksinstituten krijgen hiermee te maken. Zo trokken recent boeren naar het RIVM, omdat ze het niet eens waren met stikstofberekeningen van het RIVM. En daarbij werden ze gesterkt door het CDA, een partij die een stuk minder marginaal is dan 50PLUS.

Toch is het interessante aan de kruistocht van Henk Krol tegen het CPB en aan die van de boeren tegen het RIVM dat ze zo zeldzaam zijn. Nederland is door de bank genomen nog altijd een braaf, tamelijk technocratisch geregeerd land. Heel veel is er



**SHEILA SITALING**

Columnist bij de *Volkskrant*  
en bij *OneWorld*

gedepoliteerd en wordt overgelaten aan een mix van experts en wat mensen uit de polder – denk aan het pensioen- en klimaatakkoord. Nederland is daar uniek in.

Niettemin vernemen we ook al jaren de waarschuwingen: er zijn groepen die zich niet gehoord voelen. Sinds Pim Fortuyn hebben wij van de media ons gespecialiseerd in het opzoeken van dit ongenoegen: ‘Kijk, deze mensen hebben geen enkele boodschap aan jullie feiten.’

Dat is wennen. Jan Tinbergen ging ervan uit dat het mogelijk is om een soort absolute waarheid te formuleren. Zo was hij bij de oprichting van het Centraal Planbureau ietwat teleurgesteld toen bleek dat het

slechts mocht adviseren en instrumenten mocht aanreiken, maar niet zelf mocht plannen, met als criterium: ‘Wat levert de hoogste volkswelvaart?’

Het idee dat er een absolute waarheid bestaat, miskent echter de rol van de politiek. De vraag ‘wat levert de hoogste volkswelvaart?’ is geen neutrale vraag, maar juist een zeer politieke. Ook botsende normen, waarden en onderbuiken spelen daarbij een rol. Die kun je niet modelleren.

Het ongenoegen herinnert ons eraan dat we moeten erkennen dat het volslagen rationeel kan zijn om veehouderijen te sluiten, of om de uitkeringen te verlagen om de werkgelegenheid te vergroten. Maar het herinnert er ook aan dat dat iets dat rationeel is niet per definitie fatsoenlijk of gewenst hoeft te zijn.

Onderzoeksinstituten kunnen nog transparanter worden en nog meer uitleggen, maar daarmee zal het ongenoegen niet verdwijnen. Het is aan zelfbewuste politici om de gekkigheid het hoofd te bieden – met een rechte rug en zindelijke argumentatie. En over het algemeen doen politici dat ook. Lang leve het primaat van de politiek.

## Literatuur

RD (2013) Henk Krol (50Plus): Ja, natuúrlijk liegt het CPB over ouderen. *Reformatisch Dagblad*, 4 februari.

# Verder lezen

## Maatschappelijk onbehagen te lijf met gedragswetenschappelijke inzichten

Maatschappelijk onbehagen wordt door verschillende factoren aangewakkerd. In dit artikel wordt een gedragswetenschappelijk kader gegeven om bronnen van onbehagen te kunnen vaststellen. Maatschappelijke onvrede is van alle tijden, maar er zijn wel degelijk mogelijkheden om dat te beperken. De beschre-

ven gedragswetenschappelijke inzichten kunnen door beleidsmakers gebruikt worden om draagvlak voor nieuw beleid te vergroten.

Dijk, B. van, D. van der Linde, E. van de Meerendonk et al. (2019) Maatschappelijk onbehagen te lijf met gedragswetenschappelijke inzichten. *ESB*, 103(4763), 314–317.

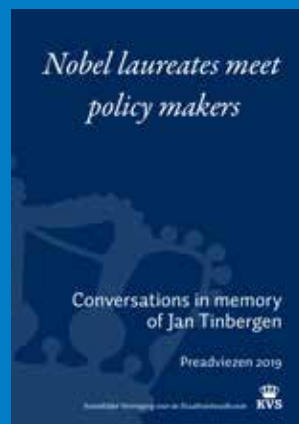


## Lessen van Nobelprijswinnaars

Wat kunnen beleidsmakers vandaag leren van Nobelprijswinnaars in de economie? Eric Bartelsman en Esther-Mirjam Sent gingen in gesprek met verschillende Nobelprijswinnaars, beleidsmakers en onderzoekers. Over economisch onder-

zoek, economisch beleid, maar vooral over de interactie tussen die twee.

Bartelsman, E. en Sent, E.-M. (2019) Reflections of the moderators. In: *Nobel laureates meet policymakers: conversations in memory of Jan Tinbergen*. Preadviezen 2019. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 78–84. Te vinden op [kvsweb.nl](http://kvsweb.nl).



# Draagvlak is ook niet alles

**A**ls Amerikaan ben ik ooit opgevoed met het idee dat ons politieke systeem draagvlak garandeert, vanwege onze direct gekozen president en ons eenvoudige tweepartijstelsel. Zo dachten wij echt – ooit. Het is vreemd om daar nu op terug te blikken.

Het Nederlandse systeem, met zijn meerpartijstelsel en coalities die elk moment kunnen vallen, leek in onze ogen te ingewikkeld om draagvlak te creëren. Maar na drie decennia van polarisatie en politieke verlamming in Amerika, kijk ik daar nu anders tegenaan. Nu lijkt de Nederlandse traditie van coalitieregeringen, compromissen en polderen veel aantrekkelijker.

Inmiddels staat echter ook het Nederlandse model onder druk. Zelfs met vier partijen lukt het niet meer om een meerderheid in de Tweede Kamer te bereiken. Ook polderen gaat niet meer zo soepel. In plaats van te discussiëren over een nieuw stikstofbeleid rijden boeren met hun trekkers de provinciehuizen binnen. Het zijn ‘Franse toestanden’.

## Populisme creëert draagvlak

Krimpemde partijen, maatschappelijk wantrouwen – dit gebrek aan draagvlak lijkt overal in Europa zichtbaar te zijn. Maar als verslaggever reis ik vaak door Midden- en Oost-Europa, en daarom weet ik dat dit verhaal niet helemaal klopt. Er zijn landen waar het wel lukt om draagvlak te creëren voor politieke projecten. Alleen zijn dat niet altijd projecten die wij waarderen, en wij vinden hun methoden soms ongepast.

Neem Hongarije en Polen. Twee landen die in oktober 2019 belangrijke verkiezingen hebben gehad. De regerende partijen, Fidesz in Hongarije en Recht en Rechtvaardigheid (oftewel PiS) in Polen, zijn allebei nationaal-populistisch. Beide krijgen in hun landen



**MATT STEINGLASS**  
Correspondent Europa  
bij The Economist

ongeveer de helft van de stemmen. De rest is opgedeeld onder kleinere linkse, liberale of ultra-rechtse partijen. Een meerderheid vormen in het parlement wordt zo een stuk makkelijker.

Het gaat daarbij niet alleen over verkiezingen. Het is deze partijen gelukt om draagvlak te creëren voor grote hervormingen, zoals de genereuze 500-plus-kinderbijslag in Polen. Deze Poolse kinderbijslag is zo populair dat oppositiepartijen die er eerst tegen waren het inmiddels willen uitbreiden. In Hongarije heeft de regering een niet-progressieve vlaktaks geïntroduceerd, maar Fidesz blijft overwegend populair.

Hoe hebben deze partijen zulke resultaten kunnen boeken in een tijd van polarisatie en onenigheid? Het is te gemakkelijk om Oost-Europese landen weg te zetten als achterlijk. Het tegenovergestelde is waar. Het zijn jonge democratieën waar politici vaak nieuwe politieke ontwikkelingen sneller oppikken dan de dinosaurussen in de oude landen. Media-manipulatie is daar een van. Het waren de zogenoemde politieke technocraten van Vladimir Poetin, die veel van de nieuwste technieken van media-manipulatie bedachten. In de woorden van de geniale *fake-news*-expert Peter Pomerantsev: “De toekomst is eerst in Rusland begonnen.” Daarna werden deze technieken toegepast door Viktor Orbán in Hongarije en Jarosław Kaczyński in Polen.

Is er iets wat wij van deze landen kunnen leren op het gebied van het creëren van draagvlak? Er zijn maatregelen die we kunnen overnemen, maar ook maatregelen die minder geschikt zijn.

## Partijdige rechters

De eerste stap van zowel Fidesz in Hongarije als de PiS in Polen, toen zij aan de macht kwamen, was bijvoor-

beeld om trouwe partijleden in het constitutioneel hof te installeren. Want een rechtbank die zich afzet tegen overheidsbeleid creëert problemen voor het opbouwen van draagvlak. Dat zien wij nu in Nederland ook met het stikstofbeleid. Maar gelukkig is het beperken van de rechterlijke macht in Nederland nog niet acceptabel.

### Eigen nieuwskanalen

Een andere noodzaak voor het creëren van draagvlak zoals Fidesz dat doet, is dat de partij zijn eigen nieuwskanalen heeft. De staatszender moet een nieuwe, positieve redactie krijgen. Bevriende zakenmensen kunnen televisiezenders en kranten opkopen, zoals Hongaarse oligarchen dat hebben gedaan voor Viktor Orbán. Journalisten die ongemakkelijke feiten aankaarten moeten ontslagen worden, want kritiek bevordert geen draagvlak.

Dit ideologisch getinte medialandschap lijkt misschien iets wat niet past in een westerse democratie. Maar in feite bestaat zoiets ook al in Amerika en Groot-Brittannië. Fox News fungeert als bewust propaganda-kanaal voor de Republikeinse partij, MSNBC doet dat in mindere mate voor de Democraten. In Engeland speelt de tabloidpers een vergelijkbare rol voor de Euro-fobische vleugel van de Tory's.

Het is waarschijnlijk dat ook in Nederland politici nauwer zullen gaan samenwerken met ideologisch verwante media. Het zou een terugkeer betekenen naar de tijd van de verzuiling. Dit gebeurt deels om commerciële redenen: kranten moeten hun klanten zoeken. Maar er is ook een andere dynamiek: populistische politici vallen de onpartijdige media aan als zijnde een deel van de gehate 'neoliberale elite' en dwingen deze om een kant te kiezen. Wat in Polen gebeurde met het dagblad *Gazeta Wyborcza* na de komst van PiS, gebeurde twee jaar later met de *Washington Post* en CNN na de komst van Trump: zij worden door de populisten voor *Lügenpresse* uitgemaakt. Want neutrale media maken deel uit van 'het systeem' – met andere woorden: van de vijand.

### Zoek een vijand

Dit brengt mij tot een laatste maatregel om het Hongaarse of Poolse model voor draagvlak na te bootsen: het aanwijzen van een vijand. Meestal betreft dat 'de elite' en de buitenlanders. In Hongarije en Polen is de vijand een zogenaamde samenzwering van migranten en de Europese Commissie, waarbij George Soros ingezet wordt als een soort superboef. Dit lijkt me een strategie die we in Nederland niet moeten navolgen, maar het is ook mogelijk om een tegenstander met een minder gevaarlijk imago te framen. Neem bijvoorbeeld de Brexit. Veel Europeanen zien de Britse regering nu als een dreigende ofwel belachelijke tegenstander. Dit helpt de Europese Unie aan een draagvlak, dat volgens de peilingen nooit eerder zo groot is geweest.

Werken deze tactieken ook in andere landen? In landen die het Hongaarse of Poolse model imiteren, zien we herhaaldelijk het patroon van een zeer populaire, meestal rechts-nationalistische anti-systeempartij tegenover een bundeling van kleinere linkse of liberale partijtjes. Met name in Tsjechië en Italië, maar ook in Groot-Brittannië waar de regering onder Boris Johnson steeds meer nationaal-populistisch lijkt.

Hongarije en Polen laten ons zien dat het nog steeds mogelijk is om voor populistische doeleinden draagvlak te creëren. Bij liberale doeleinden ligt dat moeilijker. Niettemin suggereren de verkiezingen die vorig jaar september in beide landen plaatsvonden dat het kan, mits alle partijen met gedeelde belangen samen kunnen werken.

In Hongarije hebben oppositiepartijen de lokale verkiezingen in vele steden gewonnen door op landelijk niveau af te spreken dat alleen de sterkste oppositiekandidaat zou meedoen. In Polen hebben rivaliserende partijen een coalitie gevormd, met als resultaat dat links weer in het parlement is gekomen en dat de PiS haar meerderheid in de Senaat nu kwijtraakt. Is dit nu draagvlak creëren voor een liberale democratie? Misschien is het eerder draagvlak voorkómen voor een illiberale democratie. Maar er zijn ook ergere dingen dan een gebrek aan draagvlak.





# Dossier

## Colofon

Economisch Statistische Berichten (ESB) signaleert nieuwe ontwikkelingen in de economische wetenschap. Daarnaast worden in ESB economische inzichten toegepast om beleidsrelevante aanbevelingen te doen voor de overheid, maatschappelijke instellingen en bedrijven. Ook analyseert ESB de belangrijkste ontwikkelingen in de Nederlandse economie. Artikelen in ESB verschijnen op persoonlijke titel.

Dit ESB-dossier is samengesteld door de redactie en mogelijk gemaakt door financiële steun van het Instituut Gak en de partners van het Tinbergenjaar, te weten de Erasmus School of Economics, het International Institute of Social Studies, de Sociaal-Economische Raad, het Tinbergen Institute, het Centraal Planbureau, het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Nederlandsche Bank en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

### Redactie

Jasper Lukkezen (hoofdredacteur), Robert Kleinknecht, Yrla van de Ven, Elisa de Weerd en Paul van Kempen  
Redactiemedewerkers: Leonie Ernst en Tijmen Stuart  
Tekstredactie: De Twee Hanen v.o.f.  
Vormgeving: Jacques van Schie  
Uitgever: Mariska van der Westen

### Commissie van redactie

H.G. van Dissel (voorzitter), P.H.B.F. Franses, E. de Jong, H.J. de Jong, A. van Witteloostuijn, A.C. Meijdam, H.P. Møllgaard en J. Plantenga

### Rechten

ESB is een uitgave van FD Mediagroep. De Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde is houder van de merknaam ESB

Foto's: iStock / VLIET, DigiClicks.

### Publiceren

Aanwijzingen voor het aanleveren van kopij vindt u op [www.esb.nu/service/publiceren](http://www.esb.nu/service/publiceren)

### Abonneren

U kunt een abonnement direct online afsluiten. Ga hiervoor naar [www.esb.nu/service/abonneren](http://www.esb.nu/service/abonneren)

### Adverteren

Neem contact op met Jeannette van Zeijst, 020-5928635, [jeannette.van.zeijst@fdmediagroep.nl](mailto:jeannette.van.zeijst@fdmediagroep.nl)

### Contact

Telefoon redactie: 020 592 87 77  
Email redactie: [redactie@esb.nu](mailto:redactie@esb.nu)  
Telefoon klantenservice: 0800 333 33 34  
Email klantenservice: [klantenservice@esb.nu](mailto:klantenservice@esb.nu)

Postadres: Postbus 216,  
1000 AE Amsterdam  
Bezoekadres: Prins Bernhardplein 173,  
1097 BL Amsterdam  
Webadres: [www.esb.nu](http://www.esb.nu)  
ISSN: 0013-0583



Een ESB-dossier is een thematische uitgave die op een actueel economisch onderwerp discussie tussen economen, wetenschappers uit andere disciplines en beleidsmakers faciliteert. ESB-dossiers verschijnen een aantal keer en worden samen met instanties en organisaties die bij het onderwerp zijn betrokken opgezet.

## Recent verschenen:

### Women in economics

Slechts tien procent van de hoogleraren economie is vrouw. Dit percentage is hoger in vrijwel elk ander vakgebied, inclusief de beta-vakken. De auteurs in dit Engelstalige dossier verkennen de oorzaken van dit fenomeen en bespreken wat er gedaan kan worden om het aandeel vrouwen in de economische wetenschap te verhogen.  
*ESB 4767S, november 2018*



### Digitale platformen

Klussen, delen en liken via platformen lijkt een zegen voor de consument, maar is het dat ook voor de werknemer en voor de niet-platformbedrijven? En wat gebeurt er als platformbedrijven hun marktmacht bestendigen? En wat is de rol van de overheid? Deze vragen behandelen de auteurs in dit dossier over digitale platformen.  
*ESB 4768S, december 2018*



### Meten van welvaart

Welvaart is breder dan de groei van het bruto binnenlands product, maar hoe kan welvaart het beste worden gemeten? Sinds 2018 publiceert het Centraal Bureau van de Statistiek de Monitor Brede Welvaart. Is dit de juiste manier om welvaart te meten? Of zou een integrale indicator een betere manier zijn? Deze vragen staan centraal in dit dossier.  
*ESB 4772S, april 2019*



### Toekomst op de rails

Zonder trein, tram of metro is het niet mogelijk om groeiende steden op een duurzame manier bereikbaar te houden. Het wordt echter steeds drukker op het spoor. Dat vraagt om keuzes met betrekking tot de organisatie van de sector. De auteurs in dit dossier presenteren academische inzichten die bij deze keuzes kunnen helpen.  
*ESB 4778S, oktober 2019*





Meer dan 8.000 economen  
ontvangen onze wekelijkse nieuwsbrief  
[www.esb.nu/aanmelden](http://www.esb.nu/aanmelden)