

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 inkomensstrekkers 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 werken 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 ontwikkelingsamenwerking 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, 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.
- 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.
- Pen, J. (2006) Met Jan Tinbergen II. *Hollands Maandblad*, 2006 (698), 18–25. Tekst te vinden op 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.