

Econoom uit Buitenveldert

Naast het haast liefkozende ‘ome Joop’ van zijn trouwe aanhangers was ‘de econoom uit Buitenveldert’ misschien wel de meest gebezigde typering van Den Uyl tijdens zijn loopbaan. Velen zagen hem behalve als politicus toch vooral als econoom. Den Uyls economisch denken is nog steeds actueel.

PAUL DE BEER

Redacteur S&D

Zou Den Uyl in deze tijd actief zijn geweest, dan is het zeer de vraag of hij nog veelvuldig als econoom zou zijn aangeduid. Hij was beslist geen academische econoom in de huidige betekenis van het woord. Hij heeft nooit een artikel in een ‘peer-reviewed journal’ gepubliceerd. In zijn economische stukken komt geen wiskundige formule voor en zijn economische beschouwingen waren altijd een mengeling van economische en politicologische analyses, gekleurd door zijn politieke voorkeur. In dat laatste was hij heel expliciet — daar was hij natuurlijk ook politicus voor — terwijl hedendaagse economen hun persoonlijke overtuiging graag vermommen als een economisch axioma: ‘mensen maximaliseren hun nut’ of ‘de markt is efficiënt’.

Als er één inspiratiebron voor het economisch denken van Den Uyl moet worden genoemd, dan is het wel de Amerikaanse econoom John Kenneth Galbraith, die in 1958 met zijn boek *The Affluent Society* het dominante neoklassieke denken aan de kaak stelde. Galbraith constateerde dat in een periode van economische voorspoed de publieke zaak schromelijk werd verwaarloosd: ‘private opulence and public squalor’. Hij pleitte

daarom voor een sterke uitbreiding van de publieke dienstverlening. *The Affluent Society* vormde de belangrijkste inspiratiebron voor het project *Om de kwaliteit van het bestaan* dat Den Uyl als directeur van de Wiardi Beckman Stichting begin jaren zestig leidde. Dit project behelsde zowel een hartstochtelijk pleidooi als een tot in details uitgewerkt voorstel voor een programma dat zich niet alleen richt op economische groei maar vooral op verhoging van het welzijn van de bevolking. Uitbreiding van de publieke sector was daarvoor een noodzakelijke voorwaarde. Tien jaar later werd dit ook een centrale doelstelling van Den Uyls kabinet.

Den Uyl liep daarmee vooruit op het economendebat dat in de loop van de jaren zeventig oplaaide. Daarin stonden tegenover elkaar de economen die voor een groeiende publieke sector pleitten, zowel uit het oogpunt van maatschappelijk welzijn als van werkgelegenheidscreatie, en de economen die juist meer ruimte aan de markt wilden laten en vonden dat de overheid een stap terug moest doen. De econoom Hans van den Doel, tussen 1967 en 1973 ook Tweede Kamerlid voor de PvdA, ondersteunde in zijn columns in de *Haagse*

Paul de Beer *Econoom uit Buitenveldert*

Post en in zijn veelgelezen boeken de lijn van Den Uyl. Hoewel Van den Doel en zijn geestverwanten in de jaren zeventig aan de winnende hand leken, bleek dit uiteindelijk toch een pyrrusoverwinning. Het kabinet-Den Uyl was namelijk het laatste kabinet dat naar uitbreiding van de collectieve sector streefde. Alle kabinetten sindsdien — ook die waarvan de PvdA deel uitmaakte — wilden juist de collectieve uitgaven terugdringen (wat overigens nog niet betekent dat zij daar ook in slaagden). En zelfs het kabinet-Den Uyl zag zich, toen in 1973 de oliecrisis uitbrak en de werkloosheid snel begon op te lopen, gedwongen de groei van de publieke uitgaven te beperken tot maximaal 1% per jaar, zoals PvdA-minister van Financiën Wim Duisenberg in zijn één-procents-nota (1975) betoogde.

Tegen het bbp-denken

Terwijl het idee dat de publieke sector zou moeten groeien ten koste van de marktsector tegenwoordig door vrijwel geen econoom of politicus meer wordt onderschreven, is een ander element van de agenda van Den Uyl actueler dan ooit. Dat is de gedachte dat onze vooruitgang niet alleen kan worden afgemeten aan de groei van de economie of het bruto binnenlands product (dat toen overigens nog bruto nationaal product heette). Het bbp is immers een zeer imperfecte maatstaf van onze welvaart, zo zag Den Uyl al in de jaren zestig. ‘De vraag dringt zich op, of een ongekwalificeerde welvaartsgroei, of scherper aangeduid, een groei van het reële inkomen per hoofd van de bevolking, die niet nader wordt gericht en afgestemd dan in de bestaande maatschappelijke orde het geval is, tot groter welzijn en rechtvaardiger verhoudingen leidt’, zo schreef hij in de inleiding van *Om de kwaliteit van het bestaan* (1963).¹ ‘In de geduldige cijfers van het nationaal inkomen en het nationaal produkt telt de elektrische tandenborstel evenzeer als de verpleeghulp, de reclameuitgaven voor het definitieve kal-

meringsmiddel evenzeer als de entreprijzen voor de schouwburg, het commissarissentantième evenzeer als de blindenrente.’²

Hoewel de groeicijfers van het bbp ook een halve eeuw later nog steeds als dé indicator van de stand van de economie gelden, is de kritiek op deze indicator het afgelopen decennium weer aangezwollen. In opdracht van de Franse president Sarkozy kwam een commissie met gerenommeerde economen als Amartya Sen en Joseph Stiglitz in 2009 met een rapport waarin gepleit wordt voor een veel bredere welvaartsmaat dan het bbp. Zowel de Europese Commissie als de OESO pikte dit op

Het kabinet-Den Uyl was het laatste kabinet dat naar uitbreiding van de collectieve sector streefde

met hun projecten ‘Beyond GDP’.³ Inmiddels heeft ook in Nederland het CBS een bredere welvaartsmaat ontwikkeld, waarin bijvoorbeeld ook de schade aan het milieu wordt meegewogen. Al deze initiatieven ten spijt is de dominantie van het bbp-denken nog zeker niet ten einde gekomen. Zo krijgt de laatste prognose van het Centraal Planbureau over de groei van het bbp stevast grote aandacht in de media, ondanks dat deze weinig zegt over de ontwikkeling van ‘de kwaliteit van het bestaan’. Zo bezien blijft de agenda van Den Uyl uiterst relevant.

Grenzen aan de groei

De oliecrisis van 1973 confronteerde Den Uyl ook met een andere reden waarom een eenzijdige focus op bbp-groei ongewenst is. Met deze crisis kwam er een definitief einde aan de

Paul de Beer *Econoom uit Buitenveldert*

gouden jaren zestig met zeer hoge economische groeicijfers. Hoewel Den Uyl nog dacht dat er sprake was een tijdelijke ‘dip’ die met een keynesiaans stimuleringsbeleid snel kon worden overwonnen, zag hij in de oliecrisis wel een andere reden om het groeidenken te relativieren. De oliecrisis liet immers zien dat de overvloedige beschikbaarheid van goedkope fossiele brandstoffen niet langer vanzelfsprekend was. Een jaar eerder had de Club van Rome het rapport *Grenzen aan de groei* van Dennis en Donella Meadows gepubliceerd, dat in Nederland veel stof deed opwaaien. Het rapport schetste een apocalyptisch toekomst-

overd, zij het met wisselende nadruk. In die zin zijn de woorden van Den Uyl inderdaad profetisch gebleken. Tegelijkertijd lijkt het toch ook nog steeds een ‘luxue’ thema. De aandacht ervoor zwelt aan in tijden van economische voorspoed, maar verslapt weer als de economie in een recessie belandt — dan krijgt de groei van het bbp toch weer de hoogste prioriteit.

Plandenken

Wat ook veranderd is, zijn de instrumenten die economen bepleiten om een duurzame ontwikkeling te bevorderen. Den Uyl zocht de oplossing vooral in het idee van indicatieve economische planning. Op het eerste gezicht is dit element in het economisch denken van Den Uyl het meest gedateerd. Hij was daarmee een kind van zijn tijd. Het wordt weleens vergeten dat in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog het plandenken in Nederland wijdverbreid was, niet alleen onder sociaal-democraten maar ook onder christen-democraten. Zo heersten er na de oorlog aanvankelijk hoge verwachtingen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. Dat waren door de sociale partners bestuurd organisaties die tot doel hadden de economische ontwikkeling van sectoren te sturen en te bevorderen via een actief investeringsbeleid. Ook de oprichting van het Centraal Planbureau direct na de bevrijding gaf uiting aan het sterk ontwikkelde plandenken in Nederland. Dat onder het kabinet-Den Uyl in 1973 het Sociaal en Cultureel Planbureau werd opgericht liet zien dat het plandenken bij Den Uyl — logisch voortvloeiend uit zijn ideeën over de kwaliteit van het bestaan — zich tot buiten het economische domein uitstreckte. In zijn plandenken was Den Uyl sterk beïnvloed door de economen Hein Vos en Jan Tinbergen (de eerste directeur van het CPB), de ‘rode ingenieurs’ die in de jaren dertig ook een belangrijke bijdrage hadden geleverd aan het *Plan van de Arbeid* om de crisis te lijf te gaan.

In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog was het plandenken in Nederland wijdverbreid, ook onder christendemocraten

beeld waarin de wereldwijde economie ergens in de eerste helft van de eenentwintigste eeuw een totale ineenstorting te wachten stond als ofwel de uitputting van grondstoffen en energiebronnen ofwel de vervuiling van het milieu geen halt zou worden toegeroepen. Hoewel de oliecrisis op zichzelf niets met schaarste aan olie te maken had, maar een politieke actie van de Arabische staten was in het conflict met Israël, greep Den Uyl deze crisis toch aan om voor een fundamenteel ander economisch beleid te pleiten: ‘Zo gezien keert de wereld van voor de oliecrisis niet terug’, zo stelde hij in zijn beroemde tv-rede in 1973 (zie de bijdrage van Henk te Velde).

Het vraagstuk van de grenzen aan de groei — of duurzame ontwikkeling, zoals het nu meestal wordt aangeduid — heeft sindsdien een vaste plaats op de politieke agenda ver-

Paul de Beer *Econoom uit Buitenveldert*

Dit plandenken was in de jaren zestig en zeventig ook dominant in de academische wereld. De sociale wetenschappen wilden zich graag spiegelen aan de grote successen van de natuurwetenschappen en hoopten de samenleving op een wetenschappelijk onderbouwde manier in de gewenste richting te kunnen sturen. Nu inmiddels bijna vergeten disciplines als cybernetica en futurologie gaven daar uitdrukking aan.

Het plandenken moet ook worden gezien in het licht van de Koude Oorlog. Die ging niet alleen gepaard met angst maar ook met een heimelijke bewondering voor de economische en technologische prestaties van de Sovjet-Unie en de andere centraal geleide economieën. Die regimes mochten dan uit moreel oogpunt verwerpelijk zijn — daarover bestond bij Den Uyl geen twijfel — de wijze waarop zij hun economie planmatig stuurden leek wel degelijk veelbelovend. Waar er nu weinig economen aan twijfelen dat die centrale planning en het gebrek aan marktwerking uiteindelijk funest waren voor de economische ontwikkeling, imponeerde de Sovjet-Unie in de jaren vijftig en zestig met haar snelle technologische en economische ontwikkeling, onder meer resulterend in de lancering van de eerste satelliet (de Spoetnik) in 1957 en de eerste mens in de ruimte (Joeri Gagarin) in 1961.

Den Uyls plandenken hield niet in dat hij afscheid wilde nemen van de markteconomie, maar wel dat hij vond dat de markt ondergeschikt moest zijn aan maatschappelijke doelen. Winst alleen kon nooit een rechtvaardiging bieden voor economisch handelen, uiteindelijk moest dit worden getoetst aan hogere maatschappelijke doelen. Onder zijn kabinet werd dit denken nota bene door minister van Economische Zaken Ruud Lubbers uitgewerkt in een ‘nota inzake selectieve groei’.

Voorals in het bedrijfsleven riepen Den Uyls denkbeelden over economische ontwikkeling veel weerstand op. In oktober 1974 hield hij in Nijmegen een geruchtmakende rede voor het

Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW) waarin hij de overtuiging uitsprak ‘dat de produktie uiteindelijk niet bepaald behoort te worden door vraag en aanbod, zoals ze op de markt tot gelding komen, maar door als tegenstelling geziene, democratisch getoetste gemeenschapsbeslissingen’.⁴ Hij pleitte daarom onder meer voor hogere collectieve lasten, inkomensnivellering en meer overheidsinvloed op de investeringen. Hij gebruikte zelfs de term ‘vergemeenschappelijking van de produktie’, hetgeen gemakkelijk associaties kon oproepen met ‘socialisatie’ of ‘nationalisatie’. Dergelijke uitspraken lokten in januari 1976 een tegenreactie van ondernemerszijde uit. Negen topbestuurders van onder meer Shell, Philips en Unilever publiceerden een open brief in *NRC Handelsblad* waarin zij ervoor waarschuwden dat het bedrijfsleven te veel beperkingen werden opgelegd ten koste van een gezonde economische ontwikkeling.

Het plandenken had onder het kabinet-Den Uyl meer een symbolische betekenis dan dat het in concreet beleid werd omgezet. En voor zover dit het geval was, kreeg het ofwel de vorm van een algemene investeringssubsidie, zoals de Wet op de Investeringsrekening, WIR (die overigens pas door het volgende kabinet werd ingevoerd), waarmee miljarden naar het bedrijfsleven zouden worden gesluisd, ofwel werd het een defensieve strategie om bedrijven die onder druk stonden te redden, met als meest beruchte voorbeeld de langdurige staatssteun aan het noodlijdende scheepsbouwbedrijf Rijn-Schelde-Verolme (RSV).

De uiteindelijke ondergang van RSV in 1983 betekende ook het einde van pogingen om de economie planmatig bij te sturen. In de loop van de jaren tachtig werd eerst onder economen en daarna onder politici de opvatting gemeengoed dat de overheid zich zo min mogelijk in de economische ontwikkeling dient te mengen en alleen de kaders dient te scheppen voor een optimale marktwerking. Milieudoelstellingen dienden bijvoorbeeld niet primair

Paul de Beer *Econoom uit Buitenveldert*

te worden gerealiseerd via quota of verboden, maar via heffingen, die bedrijven de ruimte laten om zelf de ‘optimale’ afweging te maken tussen de (maatschappelijke) kosten en de (private) baten van hun activiteiten. De overtuiging dat de welvaart het meest gediend is met een goed functionerende marktconomie, waarin de overheid zo min mogelijk intervenueert, zou in de jaren negentig ook door sociaal-democraten worden omhelsd als onderdeel van de ‘Derde Weg’-filosofie.

De crisis van 2008, die bijna leidde tot de ineenstorting van het wereldwijde financiële

Den Uyl wilde geen afscheid nemen van de markt-economie, maar de markt moest wel ondergeschikt zijn aan maatschappelijke doelen

systeem, deed weer even de discussie opflakkeren of de overheid toch niet een veel grotere greep zou moeten krijgen op de economie – of toch in ieder geval op de financiële sector – maar toen de financiële crisis werd gevolgd door de eurocrisis, werd toch vooral de overheid zelf weer als belangrijkste probleem gezien. Hoewel het plandenken nooit helemaal lijkt te verdwijnen – zie het recente besluit van de Nederlandse overheid om aandelen in Air France-KLM te kopen – neemt het nu toch al decennialang geen centrale plaats meer in in het economische of het politieke denken.

Toen de ondernemers in 1976 in het geweer kwamen, was dat niet alleen tegen de inmeniging van de overheid in het bedrijfsleven, maar ook tegen de sterke nadruk van het kabinet-Den Uyl op herverdeling. De ondernemers klaagden dat ‘thans in het maatschappelijke debat de belangstelling voor verdelings-

vraagstukken bijna allesoverheersend is en de productieproblemen bijkans worden verwaarloosd. Alsof datgene wat verdeeld moet worden vanzelf ontstaat en niet door voortdurende inspanning en slagvaardig reageren van alle betrokkenen moet worden verkregen!’⁵ Zij refereerden daarmee aan het motto van het kabinet-Den Uyl: ‘spreiding van inkomen, kennis en macht’.

Eerlijk delen

Het streven naar een gelijkere verdeling van de maatschappelijke welvaart is ook een rode draad in het economisch denken van Den Uyl. Niet alleen zag hij reden om het puur op economische groei gerichte denken te bekritisseren, minstens zo belangrijk was dat die groei eerlijker verdeeld zou worden. De laagste inkomens zouden meer moeten profiteren van de welvaarsstijging dan de hogere inkomens, juist als die welvaarts groei geringer zou zijn dan in het verleden. Hierin werd hij sterk geïnspireerd door de al eerder genoemde Jan Tinbergen en diens collega-econoom Jan Pen. Die betoogden dat een gelijkere inkomensverdeling niet alleen kon worden gerealiseerd via progressieve belastingen, maar ook via een grotere toegang tot het onderwijs en door spreiding van macht. Immers, de hoogste inkomens hingen direct samen met schaarste aan hoogopgeleide arbeidskrachten en met de machtspositie van bevoorrechte groepen.

In de jaren zeventig zagen de meeste economen bevordering van economische groei en verdeling van het nationaal inkomen nog als afzonderlijke doelen die los van elkaar gerealiseerd konden worden. Terwijl economen adviseerden hoe de overheid de economische ontwikkeling kon stimuleren, was het aan politici om te bepalen hoe men het verdiende inkomen via belastingen en sociale zekerheid over de bevolking wilde verdelen.

In 1975 betoogde de Amerikaanse econoom Arthur Okun in zijn boek *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff* echter dat te veel nadruk

Paul de Beer *Econoom uit Buitenveldert*

op herverdeling ten koste zou gaan van de economische groei, doordat het de prikkels voor mensen en bedrijven om zich in te spannen zou wegnemen. Deze redenering werd snel het dominante gedachtegoed onder economen, waardoor pleidooien voor inkomensnivellering steeds kritischer tegemoet werden getreden. Zo werden de vele ingrepen in de sociale zekerheid en de verlaging van de toptarieven in de inkomstenbelasting vanaf de jaren tachtig mede verdedigd met het argument dat ze goed zouden zijn voor de economische ontwikkeling en voor de werkgelegenheid. Pas vrij recent hebben economen er oog voor gekregen dat grote (inkomens) ongelijkheid ook negatieve economische effecten kan sorteren, onder meer doordat ze de effectieve vraag remt (doordat hogere inkomensgroepen meer sparen) en doordat lagere inkomens onvoldoende financiële mogelijkheden hebben om in hun eigen ontwikkeling te investeren.

Lessen

Met de bovengenoemde onderwerpen — de kwaliteit van het bestaan, de grenzen aan de groei, het plandenken en de spreiding van inkomen, kennis en macht — zijn zeker niet alle thema's besproken waaraan de econoom Joop den Uyl aandacht heeft geschonken. Zo ontbreekt bijvoorbeeld het onderwerp van de internationale economische verhoudingen. Niettemin zijn deze vier onderwerpen voldoende om te laten zien dat het economisch denken van Den Uyl in veel opzichten nog uiterst actueel is. De grenzen aan de groei — nu onder de naam van duurzame economische ontwikkeling — en de inkomensverdeling zijn ook nu nog (of beter: weer) uiterst belangrijke en urgente thema's.

Ten aanzien van de kwaliteit van het bestaan — oftewel de verhouding tussen de private en de publieke sector — en het sturen van de economische ontwikkeling is de dominante opvatting onder economen en politici

nog altijd dat de overheid beter een stap terug kan doen dan zich hier meer in te mengen. Maar juist deze twee kernideeën van Den Uyl verdienen mijns inziens herwaardering in het sociaal-democratisch denken.

Na Den Uyl is de PvdA ver meegegaan in het modieuze denken ('New Public Management') dat de publieke sector zich de marktsector ten voorbeeld moet stellen en primair moet worden beoordeeld in termen van efficiëntie, vraagsturing, prestatiemeting en klantgerichtheid. Hoewel er zeker reden was om het functioneren van de publieke sector kritisch te bekijken, heeft dit er per saldo toch toe bijgedragen dat het vertrouwen van de kiezer in de PvdA als de hoeder van het publieke belang is geschaad. Sociaal-democraten zouden er verstandig aan doen om de publieke sector weer veel meer als een eigenstandige sector te zien met een eigen logica — in plaats van een afgeleide marktlogica — die primair gericht is op verhoging van de kwaliteit van het bestaan.

Ook na de financiële crisis van 2008 en 2009 is het geloof in de mogelijkheid om de economische ontwikkeling aan maatschappelijke doelen te toetsen niet teruggekeerd, met uitzondering wellicht van het vraagstuk van duurzaamheid, hoewel ook daar de overheid niet sturend maar hooguit corrigerend optreedt. Dat is merkwaardig, omdat de crisis van tien jaar geleden heeft laten zien dat een markt die te veel aan zichzelf wordt overgelaten, grote maatschappelijke schade kan veroorzaken.

Wie daadwerkelijk de kwaliteit van het bestaan centraal wil stellen en erkent dat bbp-groei — laat staan winstgroei — daarvoor geen geschikte maatstaf is, zou zich ook moeten afvragen hoe de ontwikkeling van de private productie in maatschappelijk gewenste richting kan worden gestuurd. Dat betekent niet dat de markt buiten werking moet worden gesteld of de ondernemingsgewijze productie moet worden opgeheven; wel dat de overheid actief ondernemingsstrategieën probeert te beïnvloeden, bijvoorbeeld via investeringen in in-

Paul de Beer *Econoom uit Buitenveldert*

frastructuur, gerichte investeringssubsidies en gedifferentieerde belastingheffing. Uiteindelijk gaat het erom dat voor sociaal-democraten de toekomstige inrichting van de samenleving niet het toevallige resultaat zou moeten zijn van de krachten van de ‘vrije’ markt, maar van

weloverwogen maatschappelijke keuzes. Er is dan ook alle reden om het denken van Joop den Uyl ook op deze terreinen in herinnering te roepen en als inspiratiebron te laten fungeren voor een eigentijdse sociaal-democratische visie op het economische beleid in de 21ste eeuw.

Noten

- 1 Overgenomen in J. M. den Uyl (1978), *Inzicht en uitzicht. Opstellen over economie en politiek*. Amsterdam: Bert Bakker/Wiardi Beckman Stichting, pp. 133-134.
- 2 Ibid., p. 139.
- 3 GDP – gross domestic product – heet het bbp in het Engels.
- 4 ‘Socialisme en vrije ondernemingsgewijze productie’, in: Den Uyl, *Inzicht en uitzicht*, p. 198.
- 5 www.historischnieuwsblad.nl/nl/artikel/25109/de-spanning-tussen-den-uylen-de-ondernemers.html