

De droom van een humaan kapitalisme

W. ALBEDA *

Inleiding

Het einde van de eeuw zal vooral tot terugblikken leiden. Toch zou het jammer zijn zich daartoe te beperken. Daar staat tegenover, dat niet elke terugblik alleen historische betekenis heeft. Er zijn nu éénmaal vragen die nooit definitief worden beantwoord. Eén van zulke vragen is die naar de optimale economische orde.

Rond de vorige eeuwwisseling werd er grondig nagedacht en gediscussieerd over de mogelijkheid om 'kapitalisme met een menselijk gezicht' te realiseren, dan wel te kiezen voor een alternatieve economische orde. Nu het alternatief in deze eeuw slechts catastrofes bracht, lijkt de discussie over. Het einde der geschiedenis in de zin van het einde der ideologische discussie lijkt te zijn gerealiseerd. De illusies zijn voorbij. De mogelijkheden om het kapitalisme een menselijk gezicht te geven zijn beperkt.

Lester Thurow¹ wijst er op, dat de uiteindelijke zege van (vormen van) kapitalisme in deze eeuw niet vanzelfsprekend was. De financiële crisis van de jaren twintig en de grote depressie van de jaren dertig brachten het kapitalisme op de rand van het verdwijnen. Alleen de VS en Groot Brittanië bleven kapitalistisch. De rest van de wereld was fascistisch of feodaal-koloniaal (gemakshalve vergat hij Zweden, Zwitserland, Australië en Nieuw Zeeland). en nu, zegt hij triomfantelijk, is er geen alternatief voor (amerikaans) kapitalisme. Socialisme verdween en de verzorgingsstaat ging failliet. Men kan op deze vaststelling reageren door een citaat van Heilbroner en Milberg, die spreken van de combinatie van arrogantie en onkunde, 'With which mainstream economics has approached the problems of a nation that has experienced twenty years of declining wages forty percent of whose children live in 'absolute poverty'².

Feit is, dat gedurende deze eeuw een opmerkelijke ontwikkeling zich voordeed: Terwijl de wetenschap zich aan de aanvang van de eeuw kritisch opstelde tegenover pogingen van sociale hervormers om het economisch stelsel te verzachten, bracht de Keynesiaanse revolutie zoals die uitgewerkt werd door Beveridge³ een verzoening. Massaproductie vraagt massa afzet, dus massaconsumptie. Beveridge kon op deze wijze pleiten voor sociale maatregelen, die geld kostten, maar tegelijkertijd via meer afzet de massaproductie ondersteunden. Sociale zekerheid paste daarin. Vanuit deze 'verzoening' was de ontwikkeling van de verzorgingsstaat op basis van een politieke consensus in ons land in het midden van de eeuw mogelijk. De financiële crisis der verzorging-

1 Lester Thurow, *The future of capitalism*, William Morrow and Company New York 1996.

2 Heilbroner en Milberg, *The crisis of vision in modern economic thought*, Cambridge University Press 1995.

3 W. Beveridge, *Full employment in a free society* (London, 1944).

staten, maar ook de wending in het economisch denken in de jaren zeventig brachten ons in feite terug naar de tegenstelling van het begin van deze eeuw.

Heilbroner en Milberg⁴ veronderstellen dat in het denken van economen de ideologie voortdurend een zorgvuldig verholde rol speelt. De Keynesiaanse wending werd ongetwijfeld mee ingegeven door verontrusting over de ellende die de depressie met zich bracht. Getuige ook de ontdekking van Ronald Walker⁵, dat in de kopy van the General Theory in de bibliotheek van het parlement van Canberra de theoretische pagina's liebleblank en de praktische bladzijden beduimeld waren. Men wilde wat doen, en Keynes leverde daarvoor het excuus, dat de klassieke economie de politici onthield.

Na Keynes werd werkloosheid gezien als gevolg van marktfalen en daarmee werd de overheid als een actieve generator van economische activiteit geïntroduceerd en geëxcuseerd. Het punt, waarop Keynes overtuigde was hetzelfde waarop hij na '70 niet meer overtuigde: de 'preanalytische' kijk op de economie als een sociaal mechanisme, onderhevig aan chronisch dysfunctioneren. Voor het Amerika van Reagan en het Engeland van Thatcher was die préanalytische visie verdwenen⁶.

Alain Minc constateert, dat na de val van het communisme niet de absolute, onomkeerbare overwinning van de democratie plaatsvond, maar veeleer die van de markt, die men niet langer zag als een cultureel element in de samenleving, maar veeleer (wat overdreven gesteld) als een natuurlijk gegeven. Daaraan voorbij te gaan was de fout van de S.U., China en India.

Aanzetten tot een meer sociaal kapitalisme

De impuls voor het opvangen van de slachtoffers van de alles omvattende marktwerking kwam zowel van binnen als van buiten het economisch denken. In zijn 'Capitalisme Utopique' laat Rosanvallon⁷ zien hoe Adam Smith de visie naar voren bracht van een grensoverschrijdende economie. Terwijl voor mercantilisten de economie onderdeel uitmaakte van het staatsbestel, ziet Smith in het marktmechanisme de eenheid van de samenleving. Voor Smith zijn de rechten der consumenten, wat de volonté générale is voor Rousseau. Maar juist de visie van de samenleving als markt doorbrak de eenheid tussen samenleving en natie. Smith was daarmee de kosmopoliet, die er oog voor had, dat de welvaart van Frankrijk goed was voor die van Engeland. Die zowel protectionisme als kolonialisme verwierp (zonder overigens veel resultaat want juist in de 18e en de 19e eeuw bloeiden beide tot vroeg in de 20ste eeuw).

In wezen was de ontwikkeling van de embryonale verzorgingsstaat in strijd met dit liberale kosmopolitisme. Smith bracht het verschil tussen ruimte en territorium, is de stelling van Rosanvallon De economische ruimte is groter dan het territorium waarop de staat opereert. Hij bepleitte een integratie der nationale economieën (een gruwel

4 Heilbroner en Milberg a.w.

5 Ronald Walker, *From economic theory to economic policy*, of Chicago Press, Chicago, 1947.

6 Alain Minc, *La mondialisation heureuse*, Plon 1997.

7 P. Rosanvallon, *Le capitalisme utopique*, Seuil, Paris 1979.

voor mercantillisten). In de 18e en 19e eeuw speelde het verschil tussen het sociale en het economische nog geen rol. De economische integratie was zelfs nationaal nog niet voltooid. De economische integratie kon dan ook de sociale niet bedreigen.

In de woorden van Rosanvallon was de klassieke politieke rekenkunde gebaseerd op het samenvallen van juridische, politieke en economische ruimte op een gegeven territorium (militaire ruimte) en natie (culturele ruimte). De mercantillistische theorieën benadrukken deze stand van zaken. De liberale economie verbreekt deze eenheid, voorshands echter alleen in theorie. Men was gedurende het grootste deel van de negentiende eeuw bezig met de eenwording van de nationale economieën zoals die verbrokken waren door interne douane- en tolsystemen. Pas in de twintigste eeuw zou het project 'globalisering van de economie' beginnen. Maar in wezen was men daar nog niet aan toe. Protectionisme en kolonialisme getuigden daarvan tot na de tweede wereldoorlog.

Men kan zeggen dat de aarzelende aanzetten tot sociale zekerheid dit proces niet bevorderden. Naar het voorbeeld van het Duitsland van Bismarck begint men overal met het organiseren van de sociale zekerheid. Maar eigenlijk is dit nog maar een aspect van het proces van groei naar georganiseerd kapitalisme. In dit proces kan men ook wijzen op de actieve bemoeienis van overheden met een bedrijfstak als de landbouw, met de bevordering van midden en klein- bedrijf. In een moderne - kapitalistische-economie ziet men veelal begeleidende organisaties van ondernemers, werkgevers en werknemers naar voren komen. Het proces van loonvorming vraagt a.h.w. om zulke organisaties. Daarnaast willen de verschillende groeperingen overheidsbeleid beïnvloeden. De corporatieve denkers van de 19e eeuw bleken achteraf een meer realistische visie te hebben op economische tendenties, dan Marx en Engels. Overal groeide een nationale economie, die met vele banden gebonden was aan de nationale overheid. Wij kunnen ons eigenlijk moeilijk een andere denken.

Deze interpenetratie van de staat en de maatschappij kreeg nieuwe impulsen door de ervaring van de oorlogseconomie tijdens de Eerste Wereld Oorlog. Overheden, die ondanks de oorlog de burgerlijke maatschappij intact willen houden en de met de inspanning gepaard gaande verarming willen tegengaan, voelen zich niet slechts gedwongen op ongekende wijze zich te verdiepen in en bemoeien met het economisch leven, maar bemerken ook, dat zij onvoldoende kennis en expertise in huis hebben om dit te doen. Men ziet dan ook hoe, bijvoorbeeld in Nederland maatschappelijke organisaties geconsulteerd worden en mee verantwoordelijk gemaakt worden voor sociaal economisch beleid.

De crisis van de jaren dertig versterkte deze ontwikkeling. Men zag in de depressie vooral het falen van het marktsysteem. Wie niet wilde plannen ging pleiten voor 'ordening' of 'bedrijfsorganisatie'. Men kan een blijvende vervreemding zien tussen vak-economen en politici, of wellicht beter, tussen economen en sociale hervormers.

Twee ontwikkelingen waren hiervoor verantwoordelijk. Ten eerste was er, sinds het midden van de 19e eeuw een uitdrukkelijke scheiding tussen economie en ethiek. Schumpeter liet zien, dat die scheiding er bij Adam Smith nog niet was, al maakt hij duidelijk, dat zijn wetenschappelijke redenering daar merkwaardig weinig onder heeft

geleden⁸. 'In Adam Smith's case the interesting thing is not indeed the absence but the harmlessness of ideological bias'.

Het lijkt niet al te simpel te stellen, dat de neoklassieke evenwichtstheorieën, ondanks de zorgvuldig gehandhaafde waarde vrijheid in de praktijk werden opgevat als steun voor een laissez-faire economie. Wat, overigens wat anders is dan een economie, vrij van overheidsinmenging. Terecht wees Polanyi erop, dat 'the (eighteen) thirties and forties saw not only an outburst of legislation repealing restrictive regulations, but also an enormous increase in the administrative functions of the State, which was now being endowed with a central bureaucracy able to fulfil the tastes set by the adherents of liberalism - ... - Laissez faire was planned'⁹. Aanvankelijk ging het vooral om de reactie van stedelijke overheden op de urbanisering, die gepaard ging met de industrialisering. Maar overal verplaatste deze ontwikkeling zich naar de nationale overheden. Deze groeiende staatsactiviteit en statelijke bemoeienis deed zich overal, ongeacht de politieke richting der politiek voor¹⁰.

Nooit werd mij deze veelzijdige staatsactiviteit in een markteconomie duidelijker, als toen ik deelnam aan een studie, geïnitieerd door S. Shatalin, en gericht op een analyse van de economische hervorming van de Sovjet economie¹¹. Een moderne markteconomie veronderstelt een imposant stelsel van overheidsregelingen. Dezelfde ervaring wordt opgedaan door de groei naar de ene Europese ruimte binnen de Europese Unie.

Het gaat hierbij niet slechts om het scheppen van de voorwaarden voor het functioneren van een markteconomie maar ook om instellingen en regelingen om de negatieve effecten van de markwerking te beteugelen (arbeidswetgeving, sociale zekerheid, ecologie etc.) Adolf Wagner had al in 1883 zijn 'wet van de toenemende overheidsuitgaven' geformuleerd.

Terwijl economen zich angstvallig onthielden van suggesties in de richting van een expanderende overheid bleek deze tendentie niet tegen te houden zijn. De technologie, de daarmee gepaard gaande schaalvergroting en de internationale groei naar een wereld-economie dwongen in sterke mate in de richting van investeringen in de sociale infrastructuur. Het algemeen kiesrecht dwong overheden om aandacht te besteden aan de positie van sociale groeperingen, die eerder geen stem hadden in het landsbestuur. Daarbij kwam, dat de ontwikkeling van de statistiek regelmaat liet zien in de calamiteiten, die werkers in een industriële samenleving kunnen overkomen. Die regelmaat gaf de mogelijkheid van een collectieve dekking van industriële calamiteiten. Daarmee was de mogelijkheid van de sociale zekerheid geboren.

De band tussen de groei van de statistische methoden en de ontwikkeling naar de sociale zekerheid speelde een grote rol in het denken van de Duitse Katheder Sozialisten. Gustav Schmoller en Adolph Wagner, die men kan zien als de mensen, die het

8 Joseph Schumpeter, Science and ideology, in Daniel M. Hausman, The philosophy of economics, Cambridge University Press 1984.

9 Karl Polanyi, The Great Transformation, Beacon, Boston 1994.

10 Maureen Mackintosh, in 'Mackintosh e.a., Economics and changing economies. Thomson Business Press, London 1996.

11 Merton J. Peck e.a. What is to be done? Proposals for the Soviet Transition to the market, Yale University Press, New Haven en London 1991.

denken aan sociale zekerheid en uiteindelijk verzorgingsstaat initieerden maakten gebruik van de toegenomen kennis van sociale statistieken.

In laatste instantie, stelt Ewald¹², gaat het er niet zozeer om, dat nieuwe risico's verzekeraar worden - zoals de sociale risico's en het risqué professionelle - maar dat de maatschappij zichzelf en de eigen problemen gaat analyseren in relatie tot het gegenereerde risico. Daarmee was het niet zo, dat de sociale verzekering een instrument van de staat werd, maar dat de staat zelf een grote verzekeraar was, en moest zijn.

Immers heeft de sociale verzekering een ingebouwde neiging zich uit te breiden tot meer en meer groepen burgers. Ze wordt -in Ewalds woorden- een nieuw sociaal contract. Daarmee vervaagt het onderscheid tussen premies (voor een verzekering) en belasting (om uitkeringen te financieren).

Daarmee lag er, aan het begin van deze eeuw, een belangrijk verschil tussen de visie op de staat, zoals die naar voren kwam in de wereld der sociale politiek, en zoals die gezien werd in de wereld der wetenschappelijk opererende economen. F. de Vries karakteriseerde de klassieke economen als volgt: 'De fout der klassieken is geweest, dat zij hun kenobject tevens voor het empirisch object hielden, dat zij hun theoretische constructie voor een uiteenzetting van de empirische werkelijkheid aanzagen.'¹³

De staatsidee der klassieke economen

Er loopt een rechte lijn van Quesnay via Smith naar het evenwichtsmodel van Walras. Volledige mededinging, partieel (Marshall) maar ook voor de gehele economie (Walras en Pareto) leverde optimale allocatie van goederen en productiemiddelen op.¹⁴ Deze stelling is, mits de voorwaarden goed omschreven zijn, niet aantastbaar. De economie had daarmee een weg gevonden om zeer ingewikkelde problemen in het in principe eenvoudige ruilsysteem op te lossen. Zoals Hayek vaststelde 'The price system is just one of those formations which man has learned to use after he stumbled upon it without understanding.'¹⁵ Maar toen de economie die vondst éénmaal begrepen had, was het ook moeilijk de gedachte te vermijden, dat de markt maar niet één van de mogelijkheden was om economisch handelen te sturen en te coördineren, maar de enige. Met name in de handen der Britse 'political economists' werd de economie een overwegend als deductieve wetenschap beoefend vak. Hoezeer J.N. Keynes ook vergeeijlijkend sprak over de verwante Historische School, Schmoller had gelijk, toen hij (in de woorden van Lachmann) suggereerde, dat het in de 'Methodenstreit' niet zo zeer ging om een methodologische discussie. In wezen verdedigden de Engelse economen de markeconomie, 'Das Manchestertum.' Het fraaie, sluitende systeem van een markeconomie voortdurend tenderend naar evenwicht, gaf een grote intellectuele bevrediging. In de theorie was de markt de regel en overheidsingrijpen de uitzonde-

12 François Ewald. *L'Etat Providence*, Grasset Parijs 1986.

13 Geciteerd in P.A. Diepenhorst, *Voorlezingen over de economie*, Utrecht 1920

14 F. Broekman, *Geschiedenis van het economisch denken*, Aula, Spectrum Utrecht 1991.

15 Ludwig M. Lachmann, *Methodological induction and the economy*, in Hausman a.w.

ring. In Hausman's Philosophy of Economics valt het op hoe vaak de klassieke economen hun wetenschap zien als een 'science' en niet als een 'art'. Zij realiseerden zich terecht, dat hun 'science' deductief was en daardoor niet slechts abstract was, maar ook slechts een aspect benadering inhield. Ronald Walker¹⁶ stelde vast, Hicks citerend, dat economen er van uitgingen, dat er altijd wel een ander (socioloog, jurist, politico-loog?) klaar zou staan om de stap te doen van de abstracte naar de reële wereld. Van de econoom zelf mocht men die stap niet verwachten. In de wijze woorden van John Stuart Mill¹⁷, 'No one who attempts to lay down propositions for the guidance of mankind, however perfect his scientific acquirments, can dispense with a practical knowledge of the actual modes in which the affairs of the world are carried on, and an extensive personal experience of the actual ideas, feelings and intellectual and moral tendencies of his own age'.

Met deze argumentatie kon de econoom als wetenschapper zich afzijdig houden van de grote vragen van economische en sociale politiek. Maar juist in die afzijdigheid kon men zijn voorkeur herkennen. Het door de theoretische economie veronderstelde methodologische evenwicht had, hoe dan ook, consequenties. Het staatsbeeld van de klassieke economie was noodzakelijkerwijs beperkt. De staat had zich te beperken tot functies, die alleen de staat aan kan (defensie, politie, bevolkingsregistratie, e.d.) en daarnaast de voorwaarden scheppen voor, en zo nodig ingrijpen in monopolie situaties, om de werking van markten mogelijk te maken en te behouden.

Sociale zekerheid

Omdat de economische ontwikkeling gepaard ging met politieke democratie kon men niet voorbijgaan aan de sociale aspecten van de nieuwe industriële economie. Het werd steeds duidelijker, dat een soort Rode Kruis functie hiervoor onvoldoende was.

Men zou dus kunnen stellen, dat de basisideeën, die ten grondslag lagen aan de later ontwikkelde verzorgingsstaat reeds vóór deze eeuw op tafel lagen. De Duitse voorbeelden werden overal in Europa gevolgd. In Nederland was er toen nog duidelijk veel aarzeling. In 1897 discussieerde de Vereniging voor Staathuishoudkunde en Statistiek over 'De verzekering tegen de geldelijke gevolgen der werkloosheid'. H.B. Greven bepleitte een proefneming met een verzekering tegen werkloosheid, maar meende, dat een algemeen draagvlak nog onvoldoende ontwikkeld was. C.A. Verriijn Stuart achtte de tijd nog niet rijp voor een verplichte verzekering, omdat men eigenlijk nog onvoldoende inzicht had in de omvang van de werkloosheid¹⁸.

De eerste wet op dit terrein was de Ongevallenwet 1901. Pas minister Talma in het Ministerie Heemskerk (1908 - 1913) bracht wettelijke regelingen tot stand voor een ziekte en invaliditeitsverzekering en hij ontwierp een systeem voor de uitvoering van

16 E.R. Walker, *From economic theory to economic policy*, University of Chicago Press, Chicago 1947.

17 In: Hausman, a.w.

18 Zie: L. Mooy, *Denken over welvaart*. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1849 - 1994. Uitgave Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Den Haag 1994.

de sociale verzekering (de Raden van Arbeid). Talma bracht daarmee een systeem - en vooral een denkwijze - waarbij de sociale zekerheid beheerst zou worden door een corporatief stelsel. De wetten van Talma werden overigens pas na de Eerste Wereldoorlog uitgevoerd. Nederland had voor de Eerste Wereldoorlog nauwelijks sociale verzekeringen. Wel was die periode belangrijk voor een manier van denken over sociale zekerheid die pas nu wordt verlaten, sociale zekerheid door de sociale partners worden uitgevoerd. Van 'sociaal kapitalisme' was weinig sprake, maar de manier, waarop wij later daaraan vorm zou geven werd wel in die periode voorbereid.

Voor de economie gold overigens, dat met de aanvaarding van de verzekeringsgedachte de invoering van de sociale zekerheid eigenlijk geen inbreuk vormde op de markteconomie, zij het dan, dat de collectieve opzet ervan, het verplichte karakter, en de manier van uitvoering niet paste in het marktdenken. In die zin was er wel degelijk een correctie op de markteconomie. De grote veranderingen komen er, in een versneld tempo na de Eerste Wereldoorlog.

In het Europa van de 'Belle époque' werd, lijkt mij, weinig naar economen geluisterd. De eerste wereldoorlog en de daarop volgende depressie veranderden deze houding. Walker laat zien hoe dan zowel in Engeland als in de V.S. en Australië gediscussieerd wordt over de plaats van economen in de regering. Moest er een onafhankelijk studiedienst komen, of moesten economen deel uitmaken van de staf van de minister? Er werd, vóór de grote depressie van de jaren dertig, geen behoefte gevoeld aan zoiets als een macro-economische analyse. Daar lagen de problemen immers niet. Problemen waren er te meer, maar het ging daarbij veeleer om de problemen op specifieke markten dan om macro-economische problemen, al lag er natuurlijk wel het probleem van de geringe flexibiliteit der prijzen. Gegeven de opvatting, dat advisering en lobbying door ondernemers daarbij een hoofdrol kon spelen, kan men volstaan met een kleine overheid, met een beperkt ambtenarenapparaat, een groot vertrouwen in de markt en een open oor voor de zorgen van het bedrijfsleven¹⁹. Zo stel ik mij de situatie voor in Europa en Amerika, vóór de Eerste Wereldoorlog en de grote Depressie de gang van zaken grondig verstoorden.

Over de ontwikkeling in Nederland geeft van Zanden²⁰ uitvoerige informatie. Ook hier was er vóór de Eerste Wereldoorlog weinig invloed van economen op het gevoelde beleid. In oktober 1917 werd een officiële Commissie voor Economische Politiek ingesteld, maar veel invloed heeft deze Commissie (die naast hoogleraren ook bedrijfsmensen telde) niet gehad. Er was in wezen vóór de Grote Depressie nauwelijks sprake van (macro) economisch beleid.

In deze context kwam de eerste -verplichte- sociale zekerheid van de grond, in de vorm van een staatsvoorziening, centralistisch uitgevoerd door de Rijksverzekeringbank, en niet als een door werkgevers en werknemers gezamenlijk beheerd systeem, het voorbeeld van Bismarck. Een probleem werd gevormd door de zwakte van de vakvereniging.

¹⁹ E.R. Walker, a.w.

²⁰ Jan Luiten van Zanden, Een klein land in de 20e eeuw, Spectrum, Utrecht 1997.

De depressie van de jaren dertig

Het drama van de jaren dertig was, dat de officiële economische wetenschap met lege handen stond tegenover de diep doorzettende depressie. Pierre Rosanvallon²¹ noemde het economisch model van de markteconomie met minimaal overheidsingrijpen een utopie. Als Von Mises²² in 1922 de markt ziet als uitdrukking van zelfbestuur in het economisch leven en de geldbesteding van de consument ziet als het equivalent van het invullen van een stembiljet, en de markteconomie een democratie noemt, waarin de gemandateerden elk ogenblik terug geroepen kunnen worden, dan is dat een aardige vergelijking. Maar iedereen weet, dat dat alléén theoretisch waar is. In de praktijk is dat utopisch denken. Het vertrouwen, dat de economie, aan zichzelf overgelaten, uiteindelijk volledige werkgelegenheid zou realiseren, omdat de economie tenderde naar een evenwicht tussen vraag en aanbod op alle markten, was zo'n utopie.

Maar meenden economen toen werkelijk, dat loonsverlaging, sluitende budgetten en een easy-money policy de Grote Depressie zouden genezen? Mark Blaug stelt, dat geen Amerikaanse economist loonsverlaging voorstelde tussen 1929 en 1936. De meeste Amerikaanse en Engelse economen hadden problemen met de nieuwe theoretische conceptie van Keynes, maar zagen de beleidsconclusies als 'old hat'²³. Joan Robinson ging verder: 'I do not regard the Keynesian revolution as a great intellectual triumph. On the contrary because it came too late. Hitler had already found how to cure unemployment before Keynes had finished explaining why it occurred'²⁴.

Het vernieuwende in Keynes' denken was veeleer gelegen in zijn economische analyse. Hij introduceerde het idee van de macro economie en het belang van de totale vraag voor het bepalen van het niveau van productie en werkgelegenheid. Juist omdat het een uitdaging betekende voor het laissez-faire denken kon zijn innovatie van de economische analyse steun vormen voor een beleid, gericht op het ontwikkelen van overheidsbeleid om de economie door de ergste labyrint van het Kapitalisme te leiden²⁵.

Keynes' macro-economie identificeerde de nationale economie als een samenstel van economische relaties, die zich lenen voor systematische analyse. Op basis van die analyse kan een nationale overheid het economisch leven sturen. Daarmee bracht de Keynesiaanse denkwijze over economie een duidelijke politieke agenda, die het voordeel had, dat ze niet exclusief voor een bepaalde politieke stroming bruikbaar was, maar veeleer de gevoeligheden van de verschillende politieke richtingen omzeilde: sociaal democraten vonden hun voorkeur voor een actief economisch beleid bevestigd, zonder dat liberalen hun afkeer van vormen van nationalisatie of planning behoeften te overwinnen.

Overigens is het interessant vast te stellen, dat reeds in de twintiger jaren Zweedse

21 P. Rosanvallon, *Le capitalisme utopique*, Seuil, Parijs 1979.

22 Mark Blaug, *Paradigms versus research programs*, In: Hausman. a.w.

23 Mark Blaug, a.w.

24 Joan Robinson, *The Second Crisis of Economic Theory*, In: de gelijknamige bundel van bijdragen van de meeting van de American Economic Association, dec.1971.

25 Vivienne Brown, *Economics and economic policy*, in: Mackintosh e.a. aw.

economen als Wicksell en Cassel pleitten voor een meer expansionistisch monetair beleid. Cassel schreef in 1931 zijn belangrijke verklaring over monetair beleid²⁶, die de grondslag legde voor het beleid van de intern stabiele Kroon. In 1931 was de Zweedse Centrale Bank de eerste in de wereld om prijsstabiliteit als centrale doelstelling prioriteit te geven -Cassel zag de Grote Depressie als een zuiver monetair fenomeen-. De deflatie, die het gevolg was van het restrictieve monetaire beleid over de gehele wereld en met name de tekortschietende geldcreatie in de Verenigde Staten maakten de instorting der economie onontkoombaar. Door zich onafhankelijk te maken van de deflatie invloeden elders in de wereld ontkwam Zweden grotendeels aan de depressie.

Helaas kan men dit niet van Nederland zeggen. In 1925 discussieerde de Vereniging voor Staathuishoudkunde over de vraag: 'Is voor het herstel van de voortbrenging en beperking van de werkloosheid, verdere verlaging van de arbeidslonen noodzakelijk? Goudriaan (toen hoofd ingenieur bij de Maatschappij Feyenoord), wist het niet. Stork (Hengelo) meende van wel. Kortenhorst (voorzitter R.K. Werkgeversvereniging) 'niet noodzakelijk en niet mogelijk zolang de kosten van levensonderhoud niet belangrijk dalen'. Maar zou de productiviteit van ons volk zich niet herstellen, dan zou een algehele loonsverlaging wel noodzakelijk zijn. Geen der pre-adviseurs wijst op de macro aspecten. Pas in de pre-adviezen van 1937 (of er ook na het aantrekken van de economie sprake zou zijn van een blijvende werkloosheid) is de stemming omgeslagen. Goudriaan (inmiddels hoogleraar in Delft) stelt: 'Nederland heeft in de toekomst de werkloosheid die het zelf verkiest'.

P.J.M. Aalbers, (minister van Arbeid, na 1922 Arbeid, Handel en Nijverheid) had een vernietigend oordeel over de vrije concurrentie: 'De allen en altijd voortstrijmende zweep - allen: kinderen, vrouwen zowel als mannen en altijd, dag en nacht'. Hij kende aan de vrije concurrentie, anders dan de socialisten, wel een noodzakelijke plaats in het economisch leven toe, maar hij was er van overtuigd dat de vrije concurrentie door sociale wetgeving beperkt en begeleid diende te worden²⁷. Aalberse pleitte reeds in zijn proefschrift van 1897 voor de vervanging van de markteconomie door een economische organisatie naar beroepsstanden. De 'revolutie poging' van Troelstra zorgde voor een klimaat waarin zijn sociale wetten, de Arbeidswet (een herziening van Talsma's werk) van 1919 en de Arbeidsgeschillenwet van 1923 en de andere sociale wetten van Talma zo snel de kamer konden passeren. Duidelijk was de corporatistische inslag van Aalberse' denken. In wezen heeft dit corporatistisch denken voortdurend een rol gespeeld in het Nederlands sociaal-economisch beleid. Het was de, vooral bij confessionelen, levende tegenstelling tegenover het socialistische klasse denken, die daarbij een hoofdrol speelde. Interessant is trouwens, dat men ook in socialistische kring speelde met echt corporatistische ideeën²⁸. Die corporatistische ideeën werden met name bij de uitvoering van de sociale zekerheid (in navolging van Talma) gerealiseerd. Maar deze vormgeving van de sociale zekerheid preludeerde op een

26 Bo Sandelin (E.a) The history of Swedish economic thought Routledge, Londen, 1991.

27 D.P. Rigter e.a. Tussen sociale wil en werkelijkheid, Een geschiedenis van het beleid van het Ministerie van Sociale Zaken, VUGA, 1995 Den Haag.

28 Hueting e.a., Troelstra en het model van de nieuwe staat, Van Gorcum, Assen 1980.

corporatief bestuur van de economie, waartoe zowel de christelijke partijen als de sociaal-democraten later een bijdrage zouden leveren.

Anders dan Zweden bleef ons land de Gouden Standaard tot 1936 trouw. Zodoende bleven slechts bezuinigingen en protectionisme over als instrumenten om de depressie het hoofd te bieden. Daardoor ontkwam ons land -anders dan Zweden- niet aan de diepte der depressie. Inmiddels ging de ontwikkeling in de richting van een corporatieve organisatie der economie voort. In 1935 kwam de Wet op het Verbindend en Onverbindend verklaren van Ondernemersovereenkomsten, gevolgd door de Wet op het Verbindend en Onverbindend verklaren van de CAO (1937).

De depressie leidde (tegengesteld aan de depressie van jaren '70) tot een algemeen wantrouwen in de markteconomie. Sleutelwoorden werden: ordening, planning en bedrijfsorganisatie, al naar de politieke kleur der voorstanders. Maar de basisidee was toch, dat er behoefte was aan 'georganiseerd kapitalisme', dat ook sociaal zou zijn.

Minister Verschuur dient in 1931 een wetsontwerp Bedrijfsraden in, dat in 1933 wet wordt. Een weinig ingrijpende wet, die Bedrijfsraden introduceert zonder verordenende bevoegdheid. Deze wet, waarin de eerste stap gedaan werd in de richting van de naoorlogse Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie, heeft niet zoveel invloed gehad. Op 1 januari 1941 telde men slechts twintig bedrijfsraden, waarvan geen in handel en industrie. Mijn eigen ervaring in het bouwbedrijf was, dat de bedrijfsraad wel degelijk een rol speelde als een 'permanent onderhandelingsorgaan', een vaste ontmoetingsplaats voor werkgevers en werknemers, een licht bewerktuigd corporatief orgaan, dat belangrijk was voor de onderlinge verhouding tussen werkgevers en werknemers. Maar nièt veel meer.

Ondertussen was de invloed van de nieuwe gedachtengang van Zweedse en Angelsaksische economie in ons land gering. De kabinetten Colijn gingen uit van economisch liberalisme. De enige uitweg uit de depressie was in Colijns ogen 'aanpassing'. Er moest een sluitende begroting worden gerealiseerd. Hij ging ervan uit dat in tijd van depressie de lonen verlaagd moesten worden. Goed lopende productie zou leiden tot grotere export. Maar Colijn had niet de verwachting, dat men het welvaartspeil van vóór de Eerste Wereldoorlog weer zou kunnen bereiken. De toenemende industrialisering der niet-westerse landen zou noodzakelijkerwijs ten koste gaan van westerse industrieën en economieën²⁹. Tegenover deze opvatting stond die van de liberalen, die de depressie zagen als een normale conjunctuurontwikkeling. De depressie moest niet op Keynesiaanse wijze bestreden worden, doch uitzieken. Interessant is het verschil met Zweden. Daar ging men er toe over de Zweedse economie los te koppelen van de rest van de wereld om de export positie te handhaven.

In het 'Plan van de Arbeid' van Tinbergen en Vos werd naast een vèrgeaande planmatige ordening van de economie gepleit voor openbare werken, conjuncturele belastingpolitiek en het subsidiëren van vitale economische sectoren. Tinbergen was één van de weinige Nederlandse economen, die -zelfstandig- tot een macro-economische visie was gekomen, vergelijkbaar met die van de Zweden en Keynes. Hoewel de economische moeilijkheden tot veel meer overheidsingrijpen leidde, dan Colijn mogelijk

29 Rigter a.w.

of wenselijk zou hebben geacht was dit -toen- een brug te ver. Daarbij kwam natuurlijk dat de 'koppelverkoop' van macro-economisch beleid en planning liberalen en confessionelen in het verkeerde keelgat schoot.

Was Nederland op weg naar een vorm van 'georganiseerd kapitalisme'? Zeer zeker. Er was een duidelijke aanzet tot sociale zekerheid en een groeiende arbeidswetgeving. Er was een verregaand overheidsingrijpen in de landbouw en een samenstel van beschermende maatregelen voor de industrie. Er waren bovendien reeds vroeg organen gecreëerd waarin het georganiseerde bedrijfsleven de gelegenheid had het regeringsbeleid te adviseren³⁰. Maar consistentie van het totale beleid was ver te zoeken. In wezen was aanpassing door bezuiniging en loonsverlaging als basisbeleid niet goed te combineren met de openbare werken politiek, die ook gevoerd werd.

Het blijft de vraag of ander, meer 'Keynesiaans' beleid de sterk op export gerichte Nederlandse economie wezenlijk beter zou hebben geholpen de werelddepressie te weerstaan. Het eerder loslaten van de Gouden Standaard, zoals na 1934 door de meeste economen werd bepleit, zou zeker hebben geholpen.

Economisch denken in Nederland

Men mag stellen, dat Jan Tinbergen in dezelfde tijd als Keynes, soortgelijke gedachten naar voren bracht. Zijn pré-advies voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde van 1936 bracht niet slechts macro-economisch en cijfermatig denken, maar doorbrak ook de in de jaren dertig overheersende gedachtengang, die slechts door bezuiniging en loonbevrozing economisch herstel hoopte te brengen.

Na de Tweede Wereldoorlog was er een toenemende belangstelling voor het beoefenen van de economie. Men kan spreken van een 'emancipatie van de economische wetenschap'. Een nieuwe generatie economen, zoals naast Tinbergen nu ook Zijlstra, Pen, Witteveen ging ervan uit dat volledige werkgelegenheid bereikbaar was dankzij de instrumenten van de Keynesiaanse politiek³¹. Wel moet er op gewezen worden, dat ons beleid in overwegende mate uitging van de doorslaggevende rol van de export. In die zin kleurde de openheid van onze economie ons 'Keynesiaans denken'.

Kan men zeggen, dat in Nederland, net als elders in Europa de zeventiger jaren het faillissement vormden van de Keynesiaanse politiek? Misschien moet men zeggen, dat dit niet het geval was. Veeleer moest gesproken worden van een einde aan het (niet altijd terechte) beroep op Keynes. In wezen was Keynes's recept niet geschikt voor de naoorlogse periode, of anders gezegd men kon niet in de jaren zestig en zeventig een beroep doen op Keynes met het oog op het volhouden van een expansief financieel-economisch beleid in een periode waarin volledige werkgelegenheid (in Nederland vooral gevoed door de steeds groeiende export) in de praktijk gerealiseerd was. Consequent toepassen van Keynesiaans denken had reeds halverwege de jaren zestig een begrotingsoverschot gedicteerd.

30 Zie mijn dissertatie, *De rol van de vakbeweging in de moderne maatschappij* (Hoorn 1957).

31 B. de Vries, *Een hele eeuw werk, werk en de werking van de arbeidsmarkt*, OCFEB, Den Haag 1995.

De stagflatie van de tweede helft van de jaren zeventig toonde aan, dat men zich in een andere wereld, dan die van de jaren dertig bevond. Kon men op werkloosheid reageren met een budgettekort? Of tenminste (meende ikzelf in die jaren) moest men voorzichtig zijn met al te restrictief financieel beleid?

Langman³² zei het in 1990, de naoorlogse periode was tot 'diep in de jaren zeventig', doortrokken van Keynesiaans denken. Nog in de jaren 1973-1977 zei Duisenberg³³ dat het de opgave van zijn Ministerie was, gegeven de recessie andere ministeries aan te zetten zoveel mogelijk geld te spenderen.

Een studie van het Brookings Instituut³⁴ komt tot de conclusie, dat men, ondanks een met Zweden vergelijkbare positie (klein land, afhankelijk van uitvoer) een andere economische analyse had van de problematiek van werkgelegenheid en inflatie. De Zweden aanvaardden het Aukrust model, waarin sterke nadruk gelegd wordt op de buitenlandse oorzaken van binnenlandse inflatie. In die benadering is inkomensbeleid minder belangrijk, maar is er wel ruimte voor demand management zolang het loonpeil niet te zeer oploopt. Iedere vermindering van de binnenlandse vraag moest leiden tot expansie van overheidsuitgaven om knelpunten op de arbeidsmarkt, die inflatie zouden kunnen volstaan werd arbeidsmarktbeleid gevoerd.

In de Nederlandse analyse (stelt Brookings) zag men vooral nationale invloeden op de loonvorming. Meer dan in Zweden, stelt deze studie, had de Nederlandse loonvorming een kosten-van-levensonderhoud component. Met het oog op de, ook in vergelijking met Zweden, grote betekenis van de uitvoer, was inkomenspolitiek daarom belangrijk. In wezen was dit verschil in benadering tussen Zweden en Nederland ook voor de oorlog reeds aanwezig.

Eigenlijk denk ik dat we een nogal simpel model voor ogen hadden De noodzakelijk geachte nieuwe industrialisatie, gegeven kapitaalvernietiging in de oorlogsjaren, een sterke groei der beroepsbevolking en de economische heroriëntering, die de onafhankelijkheid van Indonesië bracht, maakte een relatief laag loonpeil gewenst. In feite was de geleide loonpolitiek van de eerste twee naoorlogse decennia daarvoor het instrument. De door de overheid, met medewerking van de werkgevers en werknemersorganisaties gevoerde loonpolitiek ging verder dan die in enig ander land in de Westelijke wereld. De loonpolitiek kon voortbouwen op het (neo) corporatieve denken van vóór de Tweede Wereldoorlog en was een vrucht van de Rooms-rode coalitie. Corporatisme vormde het compromis tussen het étatisme der sociaal-democraten en de nadruk op zelfbestuur binnen de arbeidsverhoudingen van de katholieke politiek. Het systeem werd ondersteund door de prognoses van het C.P.B., die kritisch werden bezien door de SER en vervolgens dienden als basis voor onderhandelingen in de Stichting van de Arbeid, met de Minister van Sociale Zaken als arbiter.

De geleide loonpolitiek werd ondersteund door prijsbeleid (inclusief het beleid m.b.t. volkshuisvesting en huren), terwijl natuurlijk ook de snelle groei van de be-

32 Minister van Economische zaken 1971-1973. Zie voor het citaat: Dr. J. van Sinderen (red.) het sociaal economisch beleid in de tweede helft van de twintigste eeuw. Wolters Noordhof Groningen, 1990.

33 Minister van Financien 1973-1977.

34 Flanagan e.a. Unionism, economic stabilization, and incomes policies: European experiences. Uitgave Brookings, Washington, 1983.

roepsbevolking op zich zelf een loondrukkende werking had. Zo ooit, dan kon men in de jaren 1945-'62 spreken van een vorm van 'georganiseerd kapitalisme'. Een georganiseerd kapitalisme, dat er niet op gericht was om het land onafhankelijk(er) te maken van de wereldeconomie, maar juist omgekeerd, om te kunnen meegaan met de internationale ontwikkeling. Een zelfde instelling als die van de jaren dertig, die toen leidde tot het voluit participeren in de werelddepressie, leidde nu tot een voluit profiteren van de gouden jaren vijftig en zestig.

Pas in de jaren zestig begint de vernieuwing en uitbreiding van de sociale zekerheid: Kinderbijslag 1963, Algemene Bijstandswet van 1965, Arbeidsongeschiktheids-wet van 1966 en de Ziektewet van 1967. Een zeer genereus stelsel werd ontwikkeld. Maar in de jaren zestig was de meerderheidsopvatting, dat we het ons konden veroor-loven. Ook groeiden de uitgaven aan onderwijs, gezondheidszorg en volkshuisvesting.

Inmiddels was de loonpolitiek in '62/'63 geëxplodeerd. Hoewel het stelsel van arbeidsverhoudingen centralistisch bleef (weinig, veel omvattende c.a.o.'s, jaarlijks cen-traal overleg), kwam er een einde aan de beheerste loonvorming. Tussen '63 en '79 bleven de lonen zeer sterk stijgen. Het georganiseerde kapitalisme verloor zowel aan budgetdiscipline als aan inkomenspolitiek. Onze structuren (SER, Stichting van de Arbeid) waren er nog, maar zij speelden niet de rol van regulators der markteconomie. Veeleer speelden ze een rol in de verstarring der verhoudingen. De organisatie van het kapitalisme ging gaandeweg de economie bedreigen. Dit gold niet voor de na de oor-log gerealiseerde vorm van Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie die buiten landbouw, bouwbedrijf en sommige sectoren van het midden en kleinbedrijf niet echt van de grond is gekomen. De bedrijfsorganisatie moest een remedie vormen voor de proble-men van de jaren dertig. Deze problemen deden zich in de naoorlogse periode veel minder voor. Bovendien verstoorde de snelle economische groei de begrenzing van bedrijfstakingen en bedrijfskolommen. Alleen in de meer ambachtelijke bedrijfstakingen bleven zij een (vaak nuttige) rol spelen. Het werkelijke probleem lag in het falen van vormen van macro-economisch beleid.

Falend Neo-corporatisme

Nederland had in de jaren 1945 tot 1965 net als andere Europese landen, een neo-corporatieve structuur opgebouwd. Gedeeltelijk was deze structuur van private oor-sprong. De Stichting van de Arbeid en de permanente organen van overleg in de ver-schillende bedrijfstakingen (gedeeltelijk gebaseerd op de Bedrijfsradenwet, maar daar-naast ook uit het initiatief van de betrokken organisaties) zijn voorbeelden, met als top de Sociaal Economische Raad. Met name de SER heeft zijn betekenis behouden.

Deze gehele opbouw heeft vooral tijdens de geleide loonpolitiek goed gefunctio-neerd. Op den duur groeide er echter zowel bij de werkgeversorganisaties als bij de vakvereniging verzet tegen een beleid, dat hun weinig ruimte voor eigen verant-woordelijkheid liet. De irritatie, die het systeem ging veroorzaken maakte na 1962/'63 een op vrijwilligheid gebaseerde loonbeheersing grotendeels illusoir. Eerder heb ik wel eens vastgesteld, dat men in de jaren tussen 1963 en 1980 een voortdurende tegen-

stelling kon zien tussen de overheid (gesteund door het parlement) en 'sociale partners'. De regering wilde in overleg met de Stichting van de Arbeid invloed uitoefenen op de loonvorming. De organisaties van werkgevers en werknemers waren daarvan niet gediend. De bestaande neo-corporatieve structuren bleven in stand, maar de maatschappelijke consensus, die er bij past en zowel voorwaarde is voor het functioneren ervan vormt als er het resultaat van had kunnen zijn, was verdwenen.

Corporatisme was voor de oorlog een door de staat opgelegd systeem, waarbij de 'corporaties' opgebouwd door werkgevers en werknemersorganisaties in de plaats kwamen van het parlement. Zo'n systeem is niet verenigbaar met democratie. Toch bleek overal, dat het kapitalisme behoefte heeft aan vormen van vertegenwoordiging van belangen (Interessenvertretung). De regering realiseert zich, dat ze enerzijds de expertise mist om de economie te begeleiden of te sturen, en anderzijds voor bepaalde beleidsvormen niet zonder de medewerking van de maatschappelijke organisaties beleid kan. Dit geldt voornamelijk het inkomensbeleid.

Philippe Schmitter stelde tijdens een congres in Maastricht in 1985, dat zowel landen met een vrij functionerend kapitalisme (Zwitserland, V.S.) als landen met een goed functionerend neo-corporatisme (Zweden, Oostenrijk) redelijk door de depressie van de jaren zeventig kwamen. Zulke landen kunnen macro-economische gegevens, zoals loon- en prijspeil redelijk snel aanpassen aan internationale omstandigheden. Maar er zijn ook landen met een neo-corporatieve structuur, die slecht functioneert (Nederland, België). Dan kunnen zulke structuren zelfs een handicap worden voor een dergelijke geslaagde aanpassing. In de studie van Braun³⁵ wordt zeer duidelijk aangetoond hoe zeer dit in Nederland in de jaren zeventig het geval was. Er waren grote verschillen van opvatting zowel binnen het politieke systeem, als binnen het stelsel van arbeidsverhoudingen. Bovendien slaagden opeenvolgende kabinetten (Den Uyl, Van Agt) er niet in de sociale partners te overtuigen van de noodzaak van een gezamenlijke aanpak der problemen. Het sociaal contract van 1973 mislukte. Het bijna akkoord van 1979/80 illustreerde de patstelling. De herhaalde loonmaatregelen poogden zonder veel succes deze patstelling te doorbreken. Toen ik juist in de tijd van een bijna absolute blokkade tussen politiek en arbeidsverhoudingen Minister van Sociale zaken werd, zag ik het als mijn belangrijkste opdracht de besluitvorming van sociale partners en regering weer te herstellen. Ik slaagde er aanvankelijk in om zowel Kok als Van Veen hierbij mee te krijgen. Maar helaas strandde het schip, toen Kok te grote problemen kreeg met zijn achterban.

In september '79 hield de Directeur Generaal van de Internationale Arbeidsorganisatie een rede in Helsinki, waarin hij het heikele onderwerp, de vraag of er een limiet is aan de omvang der sociale overdrachtsuitgaven, aan de orde stelde³⁶.

In de gehele periode tussen 1960 en 1975 stegen uitgaven voor de sociale zekerheid veel sneller dan het GNP in alle Westerse landen. Hij noemt voor Nederland een per-

35 D. Braun, *Der Niederländische Weg in die Massenarbeitslosigkeit (1973-1981)*, diss Amsterdam 1988.

Zie ook, L. Calmfors en E.J. Drifill, *Bargainingstructure, corporatism and macro-economic Performance, Economic Policy*, 6-1988, pag. 16-61.

36 In G.M.J. Veldkamp (red). *De economie en het sociale zekerheidsbeleid*, Kluwer, Deventer 1980.

centage van 26 van het BNP. Zulke percentages kunnen aanvankelijk worden verklaard uit de invoering en verbetering van sociale zekerheidsregelingen, maar na 1973 is er een dubbel effect van dalende groei van het Nationaal Inkomen, en stijging van de uitgaven voor sociale zekerheid t.g.v. diezelfde conjunctuele ontwikkeling.

Het is moeilijk wennen aan de tragere economische groei. De 1% nota van Den Uyl maakte zich zorgen over een groei van 3,75; bij de ontwikkeling van Bestek '81 werd (op het voetspoor van het CPB) op 3% gerekend. Maar tussen 77 en 80 werd nog geen 1.5% groei behaald. Bestek '81 moest daarom tekort schieten, temeer daar het niet te vermijden was, dat extra uitgaven werden gedaan voor 'aanvullend beleid', meer geld voor Arbeidsvoorziening bijvoorbeeld. De totale collectieve uitgaven liepen op van 48,2% in 1970 naar 65,4% in 1980 van het BNP. Dat er wat gebeuren moest, was duidelijk voor iedereen.

Het akkoord van Wassenaar bracht twee jaar later het herstel van de consensus in een mate, die voldoende was, om de lange weg naar economisch herstel in te slaan. Het relatieve succes van de vernieuwde samenleving vraagt om een nadere verklaring.

Het 'Poldermodel'

Hoe slaagde ons land er in, niet slechts de eigen stagnatie te doorbreken maar ook te ontkomen aan de overheersende hoge werkloosheid in de Europese Unie? Ik denk, dat de diepte van de depressie en de wanhoop over het ontbreken van enige vorm van consensus de negatieve aanleiding vormden voor een consequente aanpak van wat men meer en meer de crisis van de Verzorgingsstaat ging noemen. Het ging immers niet slechts om uit de hand lopende inkomens en om een te hoge loonquote in het Nationaal Inkomen. Daarnaast was er de groeiende wanverhouding tussen werkenden en niet werkenden, waardoor de Verzorgingsstaat onbetaalbaar dreigde te worden en het blijvend hoge financieringstekort van de Rijksbegroting.

In een interview met 'Trouw' zegt F.W. Rutten (03-06-'99) na vastgesteld te hebben, dat de blokkade elk herstel onmogelijk maakte 'is er toen een informeel clubje gekomen met mensen uit het bedrijfsleven en ambtenaren. Dat groepje heeft de bakens voor economische groei verzet. Toen eind 1982 Lubbers-1 aantrad was de zaak al uitgedacht. Het één van de knapste staaltjes op economisch gebied, die deze eeuw in Nederland vertoond zijn.'

Dit lijkt iets te veel eer. Een groepje als dit kon putten uit het neo-liberale arsenaal zoals dat in de V.S. was uitgedokterd. Wat er moest gebeuren was, denk ik, vrijwel iedereen duidelijk. Maar vóór 1982 ontbrak het aan voldoende onderling vertrouwen tussen sociale partners en regering en was er onvoldoende eenstemmigheid ook binnen de toen nog onvermijdelijke regeringspartij CDA over het consequent inslaan van een koers, die financieel-economisch orde op zaken zou stellen.

De opeenvolgende kabinetten-Lubbers en Kok zorgden voor het financieel noodzakelijke beleid. De 'sociale partners' (mocht men na 1982 weer zeggen) zorgden, sterk geholpen door de hoge werkloosheid, voor beheerste loonvorming. Omdat onze financiële treurnis groter was dan elders kon ze eerder worden aangepakt.

Fitoussi³⁷ schetst in zijn 'Débat Interdit' een zeer geloofwaardig beeld van Europa als een 'genootschap van braven' die zich allen houden aan de regels van een restrictief monetair en financieel beleid. De Europese Unie is in zijn ogen een 'deugdzaam financieel project'. Europa zorgt ervoor, dat alleen de markt serieus wordt genomen, en die zal de werkgelegenheid wel herstellen. Bestrijding van de inflatie als voornaamste opgave. Zodoende ontstaat er een 'désinflation compétitive'.

Lester Thurow stelt, dat niemand had kunnen verwachten, dat de Duitse Bundesbank na de Duitse hereniging van 1990 heel Europa zou dwingen tot een beleid van een strak monetair beheer en trage groei, in een gevecht tegen een gemeenschappelijke vijand, die niet bestond³⁸. Wat de Duitsers deden was volstrekt overbodig. Maar door dit (gezamenlijk) beleid werden de Europese economieën kleiner en zwakker dan nodig. In de jaren van aanpassing van de Europese economieën aan de eisen voor de invoering van de Euro werd dit restrictieve beleid voortgezet. Het trauma van de jaren zeventig met overheidstekorten en stagflatie speelde daarbij een rol.

Het Nederlandse succes was het gevolg van een vroege start en een lang volhouden van de 'concurrerende desinflatie', waardoor wij een concurrentievoordeel behaalden. Het resulterende lage werkloosheidscijfer is wat geflatteerd door de nog steeds hoge aantallen W.A.O.-ers, de omvangrijke deeltijdarbeid en de lage participatiegraad van ouderen, vrouwen en allochtonen.

In het 'genootschap der braven' van Fitoussi is er binnen de deelstaten van de EU geen ruimte voor een macro-economisch beleid gericht op volledige werkgelegenheid. Op het Europees niveau heeft men macro-economisch beleid losgemaakt van werkgelegenheidsbeleid. Dat laatste behoort tot de lidstaten. Als instrumenten voor werkgelegenheidsbeleid blijven dan zaken als scholing, flexibilisering en niveau van loonkosten. Maar, stelt Fitoussi, als het erop aan komt, hebben we een nieuw sociaal contract, minder solidair dan dat van vroeger, ook meer individualistisch. Onze samenleving leert gemakkelijker te leven met uitsluiting en marginalisering. Het Nederlandse 'succes' verklaart hij geheel uit onze genereuze WAO)³⁹.

Het poldermodel en de toekomst van de verzorgingsstaat

In discussie met buitenlandse vakbondsmensen (in mijn geval veel Duitse en Franse) komt nogal eens naar voren, dat ons fraaie model voor zover het niet geflatteerd is (zie boven) neerkomt op een vorm van 'sociale dumping'. Lonen en sociale premies worden laag gehouden met het oog op de concurrentie. Het enige antwoord op dit verwijt is, dunkt mij, dat er in de EU voor een klein land geen ander middel is om de werkgelegenheid te vergroten dan juist deze 'concurrerende desinflatie'.

Betekent dit, dat de discussie terug is bij het 'af' naar het begin van de eeuw, of van

37 Jean Paul Fitoussi, *Le débat interdit*, Arlea Parijs, 1995.

38 Lester Thurow, *Creating Wealth*, Nicholas Brealey Publishing, Londen 1999, pag. 57.

39 Deze opvatting is bij meer economen te vinden. Zie bijvoorbeeld J.E. Stiglitz, *Economics*, WW Norton New York/Londen 1997 (2e druk) pag. 645. Meer positief: Bernard Perret, *Les frontières de l'argent*, Seuil, Paris 1999 pag. 227.

de jaren dertig? Immers, ook in de jaren dertig werd de redenering gehouden, dat alleen loonsverlaging de weg zou vormen naar werkgelegenheidsherstel.

Het belangrijkste verschil tussen toen en nu is, dat er toen een alternatief was voor loonsverlaging namelijk macro-economisch beleid gericht op volledige werkgelegenheid. Thans is dit alternatief er niet voor de lidstaten van de EU afzonderlijk. De EU kan een rol spelen bij het coördineren en onderling afstemmen van macro-economisch beleid. Maar het EU budget is te klein t.o.v. het Europees B.N.P. om een expansief beleid te voeren. Hoewel een economisch expansief beleid van de lidstaten gezamenlijk denkbaar is, overheerst de inflatievrees elke neiging daartoe. Werkgelegenheidsbeleid is in de EU (op grond van een te beperkte visie op subsidiariteit) nationaal. Onder die omstandigheden is er geen alternatief voor nationaal concurrerend beleid wat betreft het loon (kosten) peil, overheidsuitgaven, kwaliteit van sociale- en ruimtelijke infrastructuur enz. Daar ligt de motivatie voor ons beleid van beheerste loonvorming, flexibilisering van de arbeidsmarkt en budgetbeperking.

De voortgezette gelding van het Wassenaarse akkoord berust op deze vaststelling evenals de beperking van het overheidsbudget en de stroomlijning van de sociale zekerheid.

Hoe staat het met de Nederlandse verzorgingsstaat? Wij waren een relatieve laatkomer op het terrein van de naoorlogse vervolmaking van ons stelsel van sociale zekerheid. Zodoende waren de uitkeringen relatief hoog, de drempels laag en de perioden van uitkering lang. In de jaren na 1982 hebben regeringen van zeer verschillende politieke samenstelling er aan gewerkt om het systeem minder kostbaar, maar ook minder apathiserend te maken.

De uitkeringen krachtens ziektewet, WAO en WW werden halverwege de jaren 80 verlaagd van 80 naar 70%. De koppeling van de uitkeringen aan de lonen werden in dezelfde periode enkele malen niet toegepast, zodat de uitkeringen in totaal ruim 15% bij de loonontwikkeling in de marktsector achterbleven⁴⁰.

Het uitgavenpijl schommelt de laatste jaren zo rond 32% van het B.B.P.⁴¹ en blijft daarmee toch vrij hoog. Dit wordt dan ook steeds als één der positieve kanten van het poldermodel gezien: succes, zonder volledige afbraak der sociale zekerheid.

Hier tegenover is het onwaarschijnlijk, dat we met de tot nu toe gerealiseerde bezuinigingen op de sociale zekerheid kunnen volstaan, in de geschetste Europese omgeving. Bij het concurrerend houden van onze economie kan gedacht worden aan:

- verandering van de basis voor de premiebetaling: in plaats van lonen naar toegevoegde waarde. Of premiebetaling uit algemene middelen.
- overgang op een minstelsel: alle uitkeringen fixeren op het minimum niveau. In principe zijn we hier minder ver van verwijderd dan wel gedacht wordt. Reeds thans ligt de grote meerderheid der uitkeringen op dit niveau.
- bezuiniging door efficiëntere uitvoering der sociale zekerheid. Met de slijtage der

40 C.A. de Kam en C.G.M. Sterks, sociale zekerheid. In: Vis en Wijbrandt e.a. Politieke Problemen. Uitgave Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam 1998.

41 WRR: Waarborgen voor zekerheid 1985, Bernard Perret, *Les frontières de l'argent*, Seuil, Parijs 1999, pag 206.

- ideologische voorkeuren voor 'zelfdoen', tripartiete uitvoering of overheidsuitvoering, komen zaken als privatisering en individualisering in het gezichtsveld.
- andere vormen, zoals negatieve inkomstenbelasting, of (deels) basisinkomen⁴².

Nieuw economisch denken

Wij economen, stelde Milton Friedman hebben grote schade toegebracht aan de samenleving, door politici ertoe te verleiden beloften te maken, die onrealistische verwachtingen wekken bij de kiezers. Het is de kracht van zo'n uitspraak, die velen tot denken zette. Hayek stelde in 1978: wij hebben altijd geweten, dat werkgelegenheid tijdelijk kan worden bevorderd door monetaire expansie. Maar we gebruikten deze methode zelden, omdat men wist dat het op den duur de stabiliteit van de werkgelegenheid bedreigt⁴³. Hayek en Friedman kwamen op voor een beleid dat prioriteit gaf aan inflatiebestrijding. Maar daarmee was de strijd om Keynes' erfenis nog niet over. Men gaat met wat meer wantrouwen kijken naar de overheid als behartiger van het algemeen belang.

Was Keynes niet al te optimistisch over het handelen van regeringen? Hij veronderstelde politici, die niet slechts onkreukbaar waren, maar ook ongevoelig voor lobbying. Hij ging uit van politici, die welgestelde amateurs waren, met voldoende middelen om zich tegen de pressie van belangengroepen te verzetten. In de praktijk bleek, dat de nieuwe ambtenaren niet slechts gevoeliger waren voor pressie van 'onder', dan Keynes dacht, maar bovendien dat men Keynesianisme gebruikte als excuus voor een te royaal regeringsbeleid⁴⁴.

Men kan de omslag in het denken zien in de adviezen van de OECD in de jaren zeventig. In 1973 adviseerde men een expansie van overheidsuitgaven om de terugval van de reële lonen ten gevolge van de gestegen olie prijzen te compenseren. Maar in 1979 wees men op de noodzaak, de stijging van de olieprijs te absorberen. Daardoor zou de inflatie teruglopen en zou het economisch klimaat ontstaan, waarin nieuwe groei mogelijk was. Keynes was -kort gezegd- toepasbaar in een deflatoir klimaat. Maar wij worstelden in de jaren zeventig veeleer met inflatoire spanningen. In het geval van een lekkende pomp had 'priming the pump' niet zoveel zin.

De ervaringen van de jaren zeventig leerden, dat de aantrekkelijke recepten uit de jaren dertig (toen te weinig gebruikt) nu niet meer werkten en, de kwaal slechts verergden. Overheden werden teruggeworpen op veel minder (politiek) aantrekkelijke geneesmiddelen: inflatiebestrijding door reductie van het financieringsstekort en het zo mogelijk beheersen der lonen (maar dat probeerden ze in de jaren zestig en zeventig ook al, zonder veel succes). Friedman⁴⁵ wees er daarbij op dat een hoge overheidsschuld niet slechts een te groot beslag legde op financiële middelen, maar dat ze bo-

42 M. Friedman, Have fiscal-monetary policies failed? In Joan Robinson, a.w.

43 Geciteerd door Vivienne Brown a.w.

44 Zie Albeda, De crisis van de werkgelegenheid en de Verzorgingsstaat, Kok Kampen, 1984.

45 Geciteerd door Vivienne Brown, a.w.

vendien leidde tot een hoge rente. En wat bleef er onder de hier vermelde omstandigheden over dan rente verlaging en loonbeheersing als macro-instrumenten en de meer micro-economische instrumenten zoals flexibilisering van de arbeidsmarkt? Overtuigd door de feiten kwam men terug op het klassieke instrumentarium: zorg voor een degelijk financieel beleid, maar onthouding van pogingen tot 'fine' of 'rough' tuning.

Is dit alleen maar een praktische conclusie na falende beleidsmiddelen? Uit de omstandigheid, dat regeringen van elke kleur deze recepten volgen (In Nederland Lubbers en Kok, in Duitsland Kohl en Schröder, in Engeland brak Blair niet echt met zijn voorgangers, wat betreft het binnenlands macro-economisch beleid) zou men kunnen afleiden, dat het zo ligt. Maar wellicht is er ook zoiets als een omslag in het ideologisch denken van economen. Voor Keynes was er geen twijfel aan, dat een markteconomie sturing behoeft. De markteconomie was nu eenmaal instabiel. Maar thans komt er een nieuwe ideologie naar voren, die kiest voor de minimale staat, niet uit nood maar uit overtuiging.

Ik neem als voorbeeld Robert Nozick⁴⁶. In Nozick's ogen is het optreden van de staat alléén te rechtvaardigen, wanneer ze zich strikt houdt aan de beperkte taak van het garanderen van het eigendomsrecht, het beschermen van de burger tegen geweld en bedrog, en die het naleven van contracten afdwingt. Mensen kunnen op grond van verworven rechten deelnemen aan markten om hun rechten te doen toenemen. De vrije markt is het enige rechtvaardige instrument voor de inkomensverdeling. In de Verzorgingsstaat ziet hij het resultaat van het principe van de afgunst. Er is geen enkele reden, om voor minder begaafden een deel van het inkomen van meer begaafden op te eisen. Gaat men uit van het perfect functioneren van markten, dan is er geen reden te stellen, dat de minst begaafde het (voor haar) hoogst mogelijke inkomen behoort te hebben, en de meer begaafde het (voor haar) laagst mogelijke inkomen zoals Rawls wil.

In wezen passen de opvattingen van monetaristen en neo-klassieken goed bij deze ideeën. Er ligt een fundamenteel individualisme aan ten grondslag. Vertrouwen in de markt en wantrouwen in de overheid gaan daarbij samen. Dit is een instelling, die veel economen aanspreekt. Maar als het erop aankomt geeft in deze beoordeling uiteindelijk een ideologie de doorslag. Het is echter duidelijk, dat de afnemende effectiviteit der economische politiek gegeven europeanisering en mondialisering beide, het vertrouwen in de markt en het wantrouwen in de mogelijkheden van de (nationale) overheid versterkt.

Einde van een Kapitalisme met een menselijk gezicht?

In wezen is dit de vraag, waarmee we blijven zitten. Past een 'georganiseerd kapitalisme', een sociaal aanvaardbaar kapitalisme in het huidige wereldbeeld? Toegegeven, er

⁴⁶ Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, New York 1974. Zie ook: J. Kotterman-van de Vosse, Friedrich Hayek, in: *Filosofen van het hedendaags liberalisme*. Red. Cliteur en van der List., uitgave Kok Kampen 1990.

is een ideologische component, maar dwingt de mondialisering en de ene markt compleet met Euro niet in de richting van een zoveel mogelijk ongehinderde markteconomie? Om met Alain Cotta⁴⁷ te spreken: 'Les prolétaires de tous les pays ne se sont pas unis. Les élites dirigeants y sont parvenus'. En iedereen weet waarom. Alleen de nationale staat en het neocorporatisme konden de ongelijkheid beheersen en verminderen. En noch de Europese Unie, noch de UN maken aanstalten om die rol over te nemen.

Perret⁴⁸ beschrijft de logica van de ontwikkeling. Het functioneren van markten is interdependent. De ontwikkeling van de internationale handel vraagt om de vrije circulatie van de kapitalen en het functioneren van de wereldmarkt vraagt om de regulering van de interne markten, inclusief de arbeidsmarkt. De regeringen, stelt Fitoussi⁴⁹, staan bloot aan de druk van hun gelijken en kunnen zonder grote risico's het dominante model van dit moment niet ontkennen. Daarbij komt de rol van de snel te mobiliseren kapitalen, die landen, die zich niet voegen in de nieuwe orthodoxie onmiddellijk afstraffen.

Perret stelt tegenover elkaar het regulerende kapitalisme van de 'trentes glorieuses' en de afbraak ervan sinds de jaren zeventig. Het ontwikkelingsmodel van de dertig naoorlogse jaren vertoonde een machtige synergie tussen economische groei en de consolidering van de 'société salariale'. De voortgang van de sociale rechten (sociale zekerheid, het sociale recht) was niet maar het gevolg van de economische ontwikkeling. In meerdere opzichten was het één van de voorwaarden ervoor. Massaproductie en massaconsumptie en de Keynesiaanse ondersteuning daarvan horen bij elkaar.

In de laatste 25 jaar wordt deze synergie verbroken. We zien meer mobiliteit, arbeidsplaatsen worden onzeker, we zien individualisering van de relatie tussen werknemers en bedrijven. Om te spreken met Lester Thurow: Het kapitalisme heeft de oorlog verklaard aan de arbeidersklasse en heeft gewonnen⁵⁰ of om met Perret te spreken: 'sinds de jaren tachtig zien we de heftige reactie van een systeem, het kapitalisme, dat verzwakt was door de concubinage met de democratische naties.'

Tegelijkertijd worden alle economische faculteiten gedomineerd door de volgingen van de neoklassieke orthodoxie. Het kapitalisme met een menselijk gezicht, zoals dat te rigide functioneert, pas niet in de globale economie, wèl het Angelsaksische model. Soros⁵¹ spreekt van een ontmantelingsproces, een proces waarbij de voorlopers (U.S. en G.B) de concurrentie beheersen en de achterblijvers hoge werkloosheid hebben.

Interessant is, dat juist Soros, die rijk werd door de speculatie op de internationale kapitaalmarkt, zich zorgen maakt over wat hij noemt 'marktfundamentalisme'. Hij pleit voor begrenzing der markten en vraagt samenwerking tussen naties, om de afbraak van de sociale orde tegen te gaan. Hoe dat zou moeten gebeuren blijft was

47 Alain Cotta, *Le Triomphe des corporation* Gasset, Parijs 1983.

48 Bernard Perret, *Les nouvelles frontières de l'argent*, Seuil, Parijs 1999.

49 Geciteerd door Perret O.C.

50 Geciteerd door André Gorz, *Misères du présent, Richesse du possible*, Galilé 1997 pag.23. Extremer: James Laxer, *The underclared war*, Penguin books, Canada 1999.

51 George Soros, *De crisis van het mondiale kapitalisme*, 1998 Contact, Amsterdam.

schimmig. Hoe te voorkomen, dat de minst 'sociale' economieën de rest kan dwingen de sociale ambities te laten varen?. Het zou de moeite waard zijn, te bezien welke rol organisaties als I.L.O. en OECD daarbij zouden kunnen spelen. In ieder geval zou de Europese Unie het proces van concurrerende afbraak van de verzorgingsstaat een halt kunnen toeroepen. In een recente studie hebben wij getracht aan te geven op welke wijze dit zou kunnen gebeuren ⁵².

52. Carla Aarsen (red) Sociaal Europa, uitgave Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam 1999.
Ik dank prof. J. Muysken en prof. J. Siebrand voor hun opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel.