

Jan Middendorp

Grenswerk

Economen tussen wetenschap en politiek

Boom - Amsterdam

Deze uitgave is mede gerealiseerd met financiële hulp van de J.E. Jurriaanse Stichting en de Stichting Unger-van Brero Fonds.

Afbeelding omslag: dr. H.J. Witteveen, minister van Financiën en dr. J. Zijlstra, president van De Nederlandsche Bank, tijdens de jaarvergadering van de Wereldbank in Kopenhagen, Denemarken, 22 september 1970 [ANP Photo]

Vormgeving omslag: Marry van Baar

Verzorging binnenwerk: Steven Boland

© 2023 Jan Middendorp | Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl.

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

ISBN 9789024456208

NUR 680, 696, 781

www.boom.nl

Voor Vanessa en A&L&L

The people in this country have had enough of experts.

M. Gove (3 juni 2016)¹

*

De uitspraak, dat wij leven in een tijdperk van overgang, geldt wel in zeer bijzondere mate voor het terrein der economische politiek.

Witteveen (1948)²

*

Zeg hem maar: 'Kennis vermeedert smart.'

Zijlstra tegen zijn mededirecteur Szász bij DNB in de jaren zeventig³

INHOUD

1 Inleiding	9
Economen in de politiek	9
De periode Zijlstra-Witteveen	15
Economische wetenschap	18
DEEL I WETENSCHAPPERS	23
2 Academische basis	25
Omwenteling	25
Twee Nederlandse tradities	34
Werkwijze als wetenschappers	46
3 Economische theorie	64
Economische ordening	65
Conjunctuuranalyse en staatsfinanciën	70
Monetaire sfeer	86
4 Wetenschap in beleid	101
Wetenschap versus beleid	101
Nederlandse beleidsarchitectuur	107
Democratie, wie beslist?	116
DEEL II OP DE GRENS VAN WETENSCHAP EN POLITIEK	125
5 Hoogleraren met de blik op beleid	127
Witteveen – wetenschapper gericht op beleid	128
Zijlstra – homo politicus	152

6 Ministers	158
Op de ministeries	158
Mededinging en belastingen	163
Empirische modellen	171
Miljoenennota's	182
7 Staten-Generaal	188
Witteveen contra Zijlstra	188
Wisselende posities	213
Nalatenschap	218
8 Zijlstra bij DNB	224
Bankpresident	224
Monetaire analyse en statistiek	231
Een nieuwe afdeling	236
Monetaire empirische modellen	243
Monetarisme	249
9 Witteveen bij het IMF	257
President-directeur	257
Wetenschapper op het IMF	260
Witteveens IMF	270
10 Van denken naar doen	281
Theorie en praktijk	281
Hoe werkt de economie?	286
Beleidsbepalers	292
Verantwoording	297
Noten	299
Bijlagen	323
Bronnen	347
Literatuur	348
Geïnterviewde personen en archieven	370
Illustratieverantwoording	371
Zakenregister	372
Personenregister	375

1

INLEIDING

Economen in de politiek

Met wetenschap de wereld veranderen, in theorie kan het. De praktijk pakt vaak anders uit omdat de echte wereld weerbarstiger is dan de theorie. Met wetenschappelijke ideeën de wereld buiten de wetenschap beïnvloeden, is daarom complex. Dit boek behandelt de moeilijke stap van theorie naar praktijk, van denken naar doen. Het beschrijft de invloed van wetenschappelijke kennis, inzichten en ideeën op de economische politiek. Dat proces wordt beschreven aan de hand van het economisch denken en doen van twee Nederlandse economen: Jelle Zijlstra (1918-2001) en Hendrikus Johannes Witteveen (1921-2019). Beiden begonnen na de Tweede Wereldoorlog als jonge wetenschappers en werden in de jaren vijftig van de vorige eeuw hoogleraren in de economie en vervolgens economen in de politiek. Na hun overstap van wetenschap naar politiek waren zij ongeveer dertig jaar actief in de Nederlandse en internationale financieel-economische beleidswereld.

Witteveen en Zijlstra¹ behoorden tot de kleine groep Nederlandse economen, die vanaf de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog tot het midden van de jaren tachtig de Nederlandse beleidsarchitectuur en economische politiek vormgaven. De foto op het omslag van dit boek toont Zijlstra en Witteveen op de jaarvergadering van de Wereldbank te Kopenhagen in 1970. Deze foto is een momentopname, maar veelzeggend. Witteveen, op dat moment minister van Financiën, werkt met een beleidsstuk voor zich stevig door. Zijlstra,

op dat moment president van De Nederlandsche Bank, zit er wat verveeld bij. Hij heeft een krant voor zich liggen, maar staart voor zich uit en zijn gedachten lijken elders.

De manier van denken en werken van Witteveen en Zijlstra verschilde. Witteveen was behalve een theoreticus ook een doener en sleutelaar. Met zijn economische analyse was hij altijd bezig om de Nederlandse economie of de internationale monetaire financiële verhoudingen te verbeteren. Hij wilde de conjunctuurgolven die het economisch leven overspoelen en soms ontwrichten, beteugelen. Daarvoor gebruikte hij zijn academisch werk ook buiten de wetenschap en schrok hij er niet voor terug om op basis van zijn werk op te roepen tot actie. Zo'n oproep ging regelmatig gepaard met een concreet advies aan beleidsmakers over wat in zijn ogen de juiste te volgen economische politiek was.

Witteveen was, als aanhanger van de soefiebeweging, op zoek naar harmonie in zijn persoonlijk leven.² Hij was ervan overtuigd dat wetenschappers aan maatschappelijke harmonie konden bijdragen. De nieuwe inzichten en instrumenten die de Engelsman John Maynard Keynes (1883-1946) en zijn promotor Jan Tinbergen (1903-1994) hem hadden aangereikt, speelden daarbij een belangrijke rol. Witteveen zag in de macro-economie en empirische modelbouw³ een mogelijkheid om de relatie tussen wetenschap en beleid in Nederland opnieuw vorm te geven.

Voor Zijlstra waren wetenschap en politiek gescheiden werelden. Zijn door het christendom geïnspireerde overtuiging dat de mens feilbaar is, maakte hem voorzichtiger dan Witteveen over de reikwijdte van wetenschap in de praktijk. Voor Zijlstra was de wetenschap vooral instrumenteel: een gereedschapskist voor beleidsmakers. Veel vaker dan Witteveen nam hij als politicus besluiten op basis van andere – politieke en religieuze – overwegingen dan op basis van die uit de gereedschapskist van economen. Het resultaat was regelmatig, dat hij besloot niets te doen en het economische leven over te laten aan de voorzienigheid. In zijn wetenschappelijke periode werd hij geïnspireerd door het Duitse ordoliberalisme, de Oostenrijkse school en de Nederlandse monetaire traditie. Die laatste had hij via zijn promotor Johan Gerbrand Koopmans (1900-1958) leren kennen. Liever dan discretionaire actie – handelen op basis van een persoonlijk oordeel op het moment – vertrouwde hij op vaste beleidsregels om de economische politiek vorm te geven.

De ideeën van Keynes waren hem vooral van dienst bij zijn positionering voor de overstap naar de politiek. Later zou hij regelmatig waarschuwen voor het te ambitieus inzetten van de keynesiaanse discretionaire conjunctuurpolitiek.

Eind jaren veertig, toen Witteveen en Zijlstra aan hun academische carrières begonnen, was er onder Nederlandse economen grote eensgezindheid: economische theorie moest een bijdrage leveren aan de wederopbouw. Hoe de voorzichtig afgewogen theorieën van wetenschappers bij de wederopbouw ingezet zouden moeten worden, was echter onderwerp van veel discussie onder wetenschappers en beleidsmakers.

In wat volgt wordt het denken en doen van de wetenschappers en beleidsmakers Zijlstra en Witteveen geanalyseerd en vergeleken. De blik wordt daarbij nadrukkelijk gericht op wat zij vanuit de wetenschap meenamen naar de politiek. Dit boek gaat dus over de vraag of de verschillen in het werk van de wetenschappers Witteveen en Zijlstra zijn terug te zien in de economische politiek van de beleidsmakers Witteveen en Zijlstra. Op basis daarvan wordt vervolgens beschreven wat we daarvan kunnen leren over hoe beleidsbepalers hun wetenschappelijke voorkeuren inzetten bij het beslissen over de economische politiek.

Het denken en doen van Zijlstra en Witteveen wordt geanalyseerd aan de hand van drie grote economische vraagstukken waar economen en beleidsmakers in de tweede helft van de vorige eeuw mee worstelden. Ten eerste de rol van geld in de samenleving. Ten tweede evenwicht in de economie en de discretionaire actie, beleidsnormen en kaders die aan dat evenwicht kunnen bijdragen. Tot slot het gebruik van empirie en empirische modellen in de beleidsvorming. De heel verschillende manier waarop Zijlstra en Witteveen met deze drie vraagstukken omgingen kan ons iets leren over de manier waarop zij als politici hun wetenschappelijke achtergrond gebruikten in het democratisch besluitvormingsproces. Zo wordt via de casus Zijlstra-Witteveen inzicht verkregen in de rol van persoonlijke wetenschappelijke voorkeuren bij het vormgeven van de economische politiek.

Er wordt hier gesproken over politici, beleidsmakers en beleidsbepalers. Het verschil tussen ‘politici’ en ‘beleidsmakers’ is vaak niet van belang omdat het gaat om de interactie tussen wetenschap aan de ene kant en politiek en beleid aan de andere kant.⁴ Omdat het

doel is om de invloed van wetenschappelijke voorkeuren van de beleidsbepalers Witteveen en Zijlstra op de economische politiek te analyseren, gaat het hier om wetenschap in brede zin: dus zowel wetenschappelijke kennis als wetenschappelijke ideeën of wetenschappelijke inzichten. Of een beleidsmaker beslissingsmacht heeft is wel een onderscheid dat van groot belang is. Een beleidsmaker met beslissingsmacht is een *beleidsbepaler*. Zijlstra en Witteveen waren beleidsbepalers. Als politici in de Eerste Kamer, als ministers in zeven Nederlandse kabinetten en als financieel-monetaire beleidsmakers aan de top van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en De Nederlandsche Bank (DNB) hadden Zijlstra en Witteveen immers beslissingsmacht.

Zijlstra groeide op in Friesland, waar hij op 27 augustus 1918 in Oosterbierum werd geboren. Hij kwam uit een gereformeerd boerengezin en groeide op in de traditie van Abraham Kuyper (1837-1920) en de Anti-Revolutionaire Partij (ARP).⁵ Tijdens zijn jeugd zag hij de dagelijkse strijd van de mens op het Friese platteland. Hij ging economie studeren in Rotterdam en zou op eenendertigjarige leeftijd hoogleraar worden aan de in 1948 opgerichte faculteit der Economische Wetenschappen van de Vrije Universiteit in Amsterdam.⁶

Witteveen werd op 12 juni 1921 geboren in Zeist en is een kleinzoon van de Nederlandse sociaaldemocraat en Amsterdamse wethouder Florentinus Marinus Wibaut (1859-1936). Zijn ouders waren soefi's en aanhangers van de Universele Soefibeweging, een afsplitsing van een eeuwenoude mystieke stroming met wortels in de islam en India. De soefitraditie heeft Witteveen gevormd; hij noemt het soefisme een bron van kracht in zijn leven. Witteveen, wiens soefinaam Murshid Karimbakhsh was, schreef na zijn carrière als wetenschapper en beleidsmaker regelmatig over het soefisme.⁷ Hij groeide op in Rotterdam, waar zijn vader, een ingenieur, hoofd van het Rotterdamse Stadsherstel was. In 1946 was Witteveens vader een van de oprichters van het heden ten dage nog steeds succesvolle ingenieursbureau Witteveen + Bos.⁸ Zelf ging hij in 1939 economie studeren in Rotterdam en werd in die stad in 1948, nog jonger dan Zijlstra, op achtentwintigjarige leeftijd hoogleraar.⁹

In de jaren veertig en vijftig van de vorige eeuw lagen de verschrikkingen van de twee wereldoorlogen en de economische crisis

in de jaren twintig en dertig (de ‘Grote Depressie’) nog vers in het geheugen. Ook bij wetenschappers, van wie velen betrokken waren bij de herinrichting van de Nederlandse samenleving en economie. Economie was de studie waar jongeren die bij wilden dragen aan de wederopbouw van Nederland zich op wierpen. Zo ook Zijlstra en Witteveen. Hun ervaringen tijdens de Grote Depressie en de daaruit voortkomende ambitie om de samenleving anders in te richten, waren ook voor hen de reden om economie te studeren.¹⁰ Zijlstra en Witteveen begonnen in Rotterdam aan hun opmars in de Nederlandse en internationale beleidswereld. Vanuit hun gedeelde werk-kamer legden zij al studierend, denkend en pratend de basis voor hun rijke carrières.

Hoewel zij in dezelfde tijd aan dezelfde instelling studeerden en promoveerden, zijn zij in verschillende tradities in het Nederlands economisch denken te plaatsen. Zijlstra promoveerde in 1948 bij Johan Gerbrand Koopmans. Zijn dissertatie, getiteld *De omloop-snelheid van het geld en zijn betekenis voor geldwaarde en monetair evenwicht*, is een minutieuze studie naar een moeilijk te grijpen en mysterieuze variabele uit de monetaire economie: de omloop-snelheid van het geld.¹¹ Behalve op monetaire theorie richtte Zijlstra zich als academicus op economische ordening, het ordoliberalisme en de positionering van het christelijke denken in de economische wetenschap.

Witteveen promoveerde in 1947 bij Jan Tinbergen. Zijn dissertatie, getiteld *Loonshoogte en werkgelegenheid*,¹² behandelde de reële economie vanuit een macro-economisch perspectief.¹³ Empirische modellen en de ideeën van Keynes spelen in zijn proefschrift de hoofdrol. Witteveen bestreek als academicus een breed terrein. Hij richtte zich op de reële economie en vooral op de conjunctuurtheorie. Maar hij leverde in 1954 ook een belangrijke bijdrage aan het Nederlandse monetaire denken in een roemruchte controverse met de toenmalige DNB-president Marius Holtrop (1902-1988).

Zijlstra en Witteveen waren beiden vanaf hun jonge jaren actief in de politiek. Zijlstra bij de ARP, Witteveen bij de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD). Gaandeweg hun carrières als economisch-financieel bestuurders werden zij boegbeelden van hun partijen. Zijlstra was twee keer, in 1956 en 1959, lijsttrekker voor de ARP bij de Tweede Kamerverkiezingen. Witteveen was nooit politiek leider van de VVD. Wel was hij van 1968 tot en met 1971

vicepremier in het kabinet-De Jong en daarmee de hoogste liberale politieke gezagsdrager in die periode.

Zijlstra en Witteveen waren niet de enige naoorlogse Nederlandse economen die zowel in wetenschap als beleid actief waren. Waarom is hier gekozen voor de combinatie Zijlstra *en* Witteveen? Daar is een aantal redenen voor. Om te beginnen hadden de loopbanen van Zijlstra en Witteveen een gezamenlijk startpunt: ze deelden tussen 1946 tot 1948 een werkkamer op de Nederlandse Economische Hogeschool (NEH) in Rotterdam.¹⁴ Ten tweede leverden zij vanaf die gezamenlijke start op dat kamertje in Rotterdam tot begin jaren tachtig een uniek lange periode een bijdrage aan het Nederlandse economisch denken en de Nederlandse economische politiek. Een derde punt is dat zowel Zijlstra als Witteveen na een wetenschappelijke loopbaan lange tijd succesvol was in de wereld van politiek en beleid. Zij werden nationaal en later internationaal financieel-monetaire beleidsmakers maar bleven zich elk op hun eigen manier altijd positioneren als economen en wetenschappers. Als beleidsmakers grepen zij veelvuldig terug op hun wetenschappelijke werk. Zij waren hun leven lang grenswerkers. Tot slot bleven Zijlstra en Witteveen en hun ideeën ook na 1982, toen zij met pensioen gingen, via formele en informele gremia grote invloed uitoefenen op de financieel-economische politieke koers van Nederland. Ook kwamen ze elkaar na hun pensioen tegen in gremia zoals de adviesraad van beleggingsinstelling Robeco.

Ook in die tijd zochten zij elkaar echter nooit op in de privé-sfeer.¹⁵ De privélevens van Witteveen en Zijlstra worden in dit boek summier besproken. Op andere plekken is goede biografische en autobiografische informatie over hun persoonlijke leven beschikbaar. Zijlstra spreekt, opmerkelijk voor een DNB-president in functie, in een serie interviews met de hervormd historicus George Puchinger in 1978 uitgebreid over zijn privéleven.¹⁶ Jan Pen en Middendorp¹⁷ beschrijven kort na zijn overlijden de econoom Zijlstra.¹⁸ Jonne Harmsma beschrijft ook zijn persoonlijk leven in een uitgebreide biografie.¹⁹ Tot slot bevatten de memoires van Zijlstra veel autobiografische informatie.²⁰ Over Witteveen bestaat nog geen politieke of persoonlijke biografie, wel is er een in memoriam, waarin de nadruk op Witteveens politieke werk ligt.²¹ Witteveens uitgebreide autobiografie, die hij met Rosdorff schreef, is een rijke bron over zijn privé- en politieke leven.²²

De periode Zijlstra-Witteveen

De politieke en bestuurlijke periode van Zijlstra liep van 1952, toen hij in het kabinet-Drees III voor de eerste keer minister van Economische Zaken werd, tot zijn afscheid als president van DNB in december 1981. In het geval van Witteveen liep zijn politieke periode van 1958, toen hij Eerste Kamerlid werd, tot 1979, toen hij vertrok bij het IMF. Van 1952 tot 1982 waren zij respectievelijk minister van Economische Zaken (Zijlstra), minister van Financiën en lid van de Eerste (zowel Witteveen als Zijlstra) en Tweede Kamer (Witteveen), president van DNB (Zijlstra) en president-directeur (Managing Director) van het IMF (Witteveen). Witteveen was zo twee keer, in 1963 en 1967, als minister van Financiën Zijlstra's opvolger. Samen waren zij vanaf 1958, slechts één jaar onderbroken door de sociaaldemocraat Anne Vondeling, twaalf jaar aaneengesloten minister van Financiën. Hun carrières overspannen twee grote financieel-economische kantelmomenten in de tweede helft van de vorige eeuw: de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog en het verdwijnen van het systeem van Bretton Woods met vaste wisselkoersen. Zijlstra en Witteveen waren tijdens de wederopbouw intensief betrokken bij het vormgeven van de nieuwe Nederlandse beleidsinstituties, die onze beleidsarchitectuur tot op de dag van vandaag bepalen. Daarnaast speelden zij in de jaren zeventig een hoofdrol na het uiteenvallen van het systeem van Bretton Woods en de opbouw van het nieuwe internationaal monetair en financieel systeem zonder vaste wisselkoersen.

Dit boek beslaat het hele tijdvak dat Zijlstra en Witteveen als academicus, politicus of financieel-monetair beleidsmaker actief waren. De zevenendertig jaar van 1945 tot 1982 wordt de 'periode Zijlstra-Witteveen' genoemd. Er zijn vele manieren om zo'n lange periode in te delen. De oudste, op de Bijbel geïnspireerde indeling, een uitgangspunt dat Zijlstra zelf regelmatig gebruikte, gaat uit van vette en magere jaren. Ze volgen elkaar met een frequentie van zeven jaar ritmisch op. De hier gebruikte indeling is gebaseerd op de zogenaamde kondratieffgolf. Aan de hand daarvan kan de periode Zijlstra-Witteveen grofweg ingedeeld worden in een opgaande beweging van vijfentwintig jaar tussen 1945 en 1970 en een neergaande beweging met economische tegenslag en veel minder groei

tussen 1970 en 1982. Boven op die lange economische golf komen kortere perioden van acceleratie en contractie, namelijk de juglarcyclus (een cyclus van zeven tot elf jaar) en de kitchincyclus (een cyclus van drie tot vijf jaar). Deze kortere op- en neergangen, die samen de conjunctuur in het economisch leven vormen, zullen we regelmatig tegenkomen omdat zij een belangrijk element waren in de debatten over de economische politiek tussen Zijlstra en Witteveen.

De periode Zijlstra-Witteveen loopt zo vanaf de start van de wederopbouw van het naoorlogse, zwaargehavende Nederland tot de aanloop naar de Europese monetaire integratie. De wederopbouw van Nederland, de eerste vijftien jaar na de Tweede Wereldoorlog, viel samen met het eerste deel van de loopbaan van Zijlstra en Witteveen. Witteveen was in die tijd hoogleraar. Zijlstra begon als hoogleraar maar werd snel minister van Economische Zaken. De ontwikkelingen in de Nederlandse economie in de periode Zijlstra-Witteveen zijn samengevat in Bijlage III. Die tonen dat de jaren vijftig goede economische jaren waren voor Nederland. Tussen 1952 en 1958 manifesteerde de eerste volledige conjunctuurcyclus sinds de Tweede Wereldoorlog zich. Na een korte recessie van 1951 tot 1953 volgde een periode van stabiel hoge groei, lage inflatie en lage werkloosheid. 1955 en 1956 waren twee zeer voorspoedige jaren, waarna er in 1957 een korte terugslag volgde. In 1958 kromp de economie, voor de meeste economen zeer onverwacht, met één procent. Deze korte terugslag maakte dat vragen over de anticyclische economische politiek prominent op de politieke agenda kwamen te staan. Zo prominent dat ze zouden leiden tot de val van het kabinet-Drees IV in december 1958. De jaren 1957 en 1958 bleven lang nagalmen in het denken van economen en beleidsmakers. De jaren zestig begonnen onder een gunstig economisch gesternte. De spanningen bouwden zich onderhuids in de Nederlandse economie echter op. Hoewel de economie sinds 1959 weer was gaan groeien, was er wel wat veranderd. Waar in de jaren vijftig financieringsoverschotten de norm waren geweest, was in 1958 en 1959 het financieringstekort al rond de driehonderd miljoen gulden (zo'n 1,75% van het bruto binnenlands product). En dat bleek slechts het begin, want vanaf 1960 verviervoudigde het financieringstekort naar zo'n vijftienhonderd miljoen in 1966. Hoewel de werkloosheid in de jaren zestig initieel laag bleef, begon de inflatie langzaam op te lopen. In 1965 lag de werkloosheid nog

nabij één procent maar de inflatie inmiddels rond de vijf procent. De lonen en prijzen deden haasje-over in een loon-prijsspiraal. Dat proces mondde midden jaren zestig uit in een loonexplosie. De volgende conjunctuurcyclus in Nederland ontspoon zich van 1967 tot 1973. Hoewel de economische groei van de vijf procent in 1965 nog naar boven de zes procent eind jaren zestig toenam, kwam in 1970 de omslag. De economische teruggang dat jaar was niet van korte duur om snel daarna de lange trend van groei weer op te pakken, maar een keerpunt.

Deze omslag viel samen met de ineenstorting van het internationaal monetair financieel systeem van Bretton Woods. Dat Nederland meevoer op de golven van de wereldconjunctuur werd toen pijnlijk en direct duidelijk. Begin jaren zeventig werd de Nederlandse economie hard geraakt door inflatie, hoge olieprijsen en de aanbodbeperkingen, die dat met zich meebracht. Er ontstond in Nederland *stagflatie*: een combinatie van hoge werkloosheid en inflatie. Die twee zouden de laatste tien jaar van de loopbanen van Zijlstra en Witteveen continu hoog zijn. Rond het omslagjaar 1970 stapte zowel Witteveen als Zijlstra over van de politiek naar de monetair-financiële wereld. Zijlstra werd in 1967 president van DNB. Witteveen vertrok in 1973 uit Nederland om in de Verenigde Staten president-directeur bij het IMF te worden. De periode 1973-1982 was economisch zeer moeilijk. Er moest een continu gevecht tegen inflatie, werkloosheid en financieringstekorten gevoerd worden.

Het slot van de in dit boek beschreven periode ligt bij het vertrek van Witteveen bij het IMF (in 1979) en Zijlstra's afscheid bij DNB (in 1981). Ook het jaar 1982 is om een aantal redenen een keerpunt in de Nederlandse economische geschiedenis en politiek. Ten eerste omdat het vertrek van Witteveen en Zijlstra uit actieve beleidsfuncties samenviel met het aantreden, in 1982, van het eerste kabinet onder leiding van de christendemocraat Ruud Lubbers. 1981 en 1982 zijn terugkijkend het dieptepunt. De Nederlandse economie kromp zowel in 1981 als in 1982 met zo'n één procent, en in 1982 stond de werkloosheid op bijna negen procent. De drie kabinetten die Lubbers, een oud-student van Witteveen, tussen november 1982 en augustus 1994 leidde, brachten in reactie op moeilijke economische tijden een ingrijpende hervorming op gang van de Nederlandse economie.

In de periode Zijlstra-Witteveen veranderde de economische structuur van Nederland door technologische ontwikkelingen, de-

regulering en internationalisering. Tegelijkertijd werd de invloed van Nederland in wereldwijde monetair-financiële aangelegenheden kleiner. Waar Nederland na de Tweede Wereldoorlog financieel-economisch tot de invloedrijkste landen ter wereld behoorde, was dat tegen het eind van de periode Zijlstra-Witteveen niet meer het geval. Hoewel een aantal personen, onder wie Witteveen en Zijlstra, op dat moment hoge functies bekleedde in de internationale financiële en monetaire politiek, was de invloed van ons land flink afgenomen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat vanaf begin jaren tachtig Nederland zich steeds meer ging richten op overleg in Europees verband.²³ Ook dat maakt het slot van de in dit boek bestudeerde periode een keerpunt. In de periode na 1980 werd de Europese monetaire eenwording een hoofdingrediënt in de Nederlandse economische politiek. Vanuit dat perspectief omspannen de loopbanen van Witteveen en Zijlstra dus de volledige periode van de nationale wederopbouw tot de fase waarin de ‘europeanisering’ van de nationale economische politiek versnelde en grote delen van het tot dan nationale monetair en economisch beleid naar een supranationaal Europees niveau werden getild. Veel van de in dit boek besproken economische vraagstukken kwamen in de periode tussen 1980 en 2001 terug bij de vorming van de Europese Monetaire Unie (EMU). Hoewel Witteveen en Zijlstra, toen het Verdrag van Maastricht in 1992 getekend werd, al tien jaar met pensioen waren, heeft hun denken de Nederlandse inzet bij de vorming van de EMU zeker beïnvloed. Het Europese Stabiliteits- en Groeipact en de invloed van de Zijlstra-norm daarop zijn hiervan een sprekend voorbeeld.²⁴ Dit geldt ook voor de Witteveen-faciliteit en de afspraken over betalingsbalans-onevenwichtigheden in de EMU.

Economische wetenschap

Deze studie is een zoektocht naar het denken en doen van de economen Zijlstra en Witteveen en vooral naar de in theorie en methodologie gegronde overwegingen die hen daarbij dreven. We willen de *homo economicus*²⁵ in Witteveen en Zijlstra leren kennen en deze gebruiken om hun economische politiek te verklaren. Het begrip *homo economicus* wordt hier gebruikt omdat het een scherp contrast vormt met het begrip *homo politicus*. Dat begrip gebruikt

Zijlstra in zijn memoires om uit te leggen dat hij ondanks zijn lange verblijf in de politiek nooit een echte politicus werd.²⁶

Zijlstra en Witteveen opereerden lang in een politieke omgeving. Hun beleidskeuzes waren daarom ook regelmatig gebaseerd op ideologische en andere niet-wetenschappelijke overwegingen. De politieke omstandigheden tijdens hun beleids carrières zijn op andere plekken uitgebreid beschreven. Voor de partijpolitieke ontwikkelingen tijdens hun loopbanen is de geschiedenis van de partijen waarvoor zij actief waren een goed aanknopingspunt.²⁷ Deze studie doet dat werk niet over, omdat het er hier om gaat hoe Zijlstra en Witteveen wetenschap gebruikten om hun economische politiek te onderbouwen. Het politieke krachtenveld waar zij natuurlijk rekening mee dienden te houden wordt dus beschreven wanneer dat van belang is.

Naast het politieke landschap is een tweede belangrijk element de aard van de economische wetenschap zelf. Economie is een gedragswetenschap: het is de mens zelf die de processen drijft die economen analyseren. Bij het verklaren van economische processen speelt menselijk gedrag, alsmede de reactie van beleidsmakers – zelf uiteraard ook mensen – op dat gedrag, een bepalende rol. De gedragingen van de mens introduceren zo een mate van onbepaaldheid in het economisch leven. De economie is een complex systeem waarin talrijke kanalen van wederzijdse beïnvloeding werkzaam zijn. Door de onbepaaldheid en complexiteit van het economische leven moet economische theorie altijd abstraheren van de realiteit. In het derde kwart van de vorige eeuw stonden veel van de theorieën, methoden en technieken die nu door economen gebruikt worden om de economie te analyseren nog in de kinderschoenen. De wetenschappelijke economenwereld was volop in ontwikkeling, en met de oprichting van nieuwe economische faculteiten, wetenschappelijke bladen en beleidsinstituties als het Centraal Planbureau (CPB) kreeg de economie haar huidige gecanoniseerde vorm. De eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog waren een periode van vernieuwing op alle fronten. In die periode, toen Zijlstra en Witteveen hun academische loopbanen begonnen, worstelden economen nog volop met de vragen die de Grote Depressie had opgeworpen. De economische schok die volgde op de ineenstorting van de financiële markten in 1929 had de normale conjunctuurcyclus ver overstegen en economen zochten twintig jaar later nog altijd naar verklaringen voor

wat er gebeurd was. Wetenschappers en beleidsmakers hadden de economische ontwrichting niet zien aankomen en konden die ook jaren later niet goed duiden.

De ontwikkeling in het economisch denken in de periode Zijlstra-Witteveen kan niet los worden gezien van de ontwikkelingen in de wetenschap buiten Nederland. In het interbellum, de tijd tussen de twee wereldoorlogen, was de blik van Nederlandse economen vooral gericht op continentaal Europa en het Verenigd Koninkrijk. Zijlstra en Witteveen werden hoogleraar in een tijd dat economen zich op het denken van Keynes stortten. De vraaganalyse en conjunctuurtheorie van deze Britse econoom maakten in hun academische periode snel opgang onder wetenschappers en beleidsmakers. In Nederland speelde Witteveen in dat proces een centrale rol. Gedurende de hele periode Zijlstra-Witteveen oriënteerden economen zich in toenemende mate op de Verenigde Staten. Juist in dat land kwam de keynesiaanse theorie, en de kwantitatieve uitwerking en interpretatie daarvan, tot grote bloei.

In de laatste tien jaar van hun actieve loopbanen als beleidsmakers was er sprake van een tweede periode van wetenschappelijke vernieuwing. Het lukte wetenschappers gedurende de jaren zeventig niet meer om de economische ontwikkelingen in de theorie van de jaren zestig te plaatsen. Zij konden de hoge werkloosheid en inflatie niet verklaren, laat staan dat zij beleidsmakers konden vertellen hoe ze de combinatie met het bestaande instrumentarium moesten bestrijden. De aandacht van economen verlegde zich dan ook van de vraag- naar de aanbodkant van de economie. Een andere belangrijke ontwikkeling in de jaren zeventig was de terugkeer van de monetaire kant van de economie als centraal element in het denken van economen.

Naast de ontwikkelingen in de theorievorming veranderde in de periode Zijlstra-Witteveen ook de wijze waarop economen werkten radicaal. Het gebruik van wiskunde en wiskundige modellen bestond in de economie al langer maar kreeg na de Tweede Wereldoorlog een enorme impuls. Met de empirische modelbouw ontstond de mogelijkheid om theorieën in wiskundige modellen met behulp van statistieken te verbinden met de praktijk van alledag. Empirische modellen werden in Nederland een integraal onderdeel van de beleidsvoorbereiding, en werden in toenemende mate voorspellend gebruikt. Het empirisch toetsen van theorie met modellen kan hel-