

# De handelspolitiek in de jaren dertig

**A. van Schaik: Crisis en protectie onder Colijn; over economische doelmatigheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid van de Nederlandse handelspolitiek in de jaren dertig.** Proefschrift, VU Boekhandel, Amsterdam, 1986.

Sinds de oliecrises van 1973 en 1979 bestaat er veel belangstelling voor de crisis in de jaren dertig en voor het interbellum als geheel. Reeds in de jaren zeventig wezen historici er op, dat het overwegend negatieve beeld van het tijdens het crisisdecennium gevoerde sociaal-economisch beleid – gepersonificeerd in Colijn – niet geheel terecht is. Sindsdien is over diverse aspecten van dit overheidsbeleid, die betrekking hebben op industrialisatie, werkloosheid, economische orde, sociale zekerheid en monetair beleid, met vrucht geschreven<sup>1</sup>. Onze kijk hierop is nog meer verbreed en verdiept door het proefschrift van Van Schaik, dat tot nu toe overigens verrassend weinig aandacht heeft gekregen.

## De vrije markt

Het economisch bestel in Nederland herstelde zich na de eerste wereldoorlog weer in liberaal-kapitalistische zin: de vrije ruilverkeersmaatschappij. In het stelsel van de vrije markteconomie, dat de negentiende eeuw voor ogen stond, waren het vrije initiatief van producenten en consumenten en de prijsvorming op de markt de enige factoren "waaromheen heel het economisch gebeuren zich groepeerde", zoals de toenmalige rector-magnificus van de Nederlandsche Handels-Hoogeschool in Rotterdam, prof. mr. F. de Vries, het tijdens het interbellum formuleerde<sup>2</sup>. De coördinatie van de economische handelingen geschiedde vrijwel uitsluitend via het prijsmechanisme. Internationaal overheerste het economisch liberalisme dat vrijhandel in het banier voerde. Ook in Nederland brak vanaf het midden van de vorige eeuw een periode van vrijhandel aan. Arm aan grondstoffen als Nederland was, was het gebaat met vrijhandel om door export vreemde valuta te verdienen. De overheid mengde zich in beginsel niet in deze vrije markteconomie. Van volledige staatsonthouding was echter geen

sprake. Reeds vanaf 1870, het ontstaan van de periode die Brugmans "het moderne kapitalisme" noemt<sup>3</sup>, nam het overheidsingrijpen in het sociaal-economisch leven toe, al was dat in hoofdzaak gericht op de arbeids- en woonomstandigheden van de verpauperde arbeidersklasse.

Werd in het algemeen van de zijde van de overheid tot 1914 grote terughoudendheid betracht die getuigde van vertrouwen in de marktwerking, in de jaren twintig won de gedachte veld dat er een nieuwe organisatie van het economisch verkeer moest komen. De overheid beperkte zich voornamelijk tot het scheppen van voorwaarden die de economische ontwikkeling bevorderden. Wel werd met de Arbeidswet (1919), de Invaliditeits- en Ouderdomswet (1919) en de oprichting van de Hoge Raad van Arbeid (1920) gepoogd de scherpe kanten van het economisch liberalisme te verzachten. Met de Ongevallenwet uit 1922, de Arbeidsgeschillenwet uit 1923, de CAO-wet uit 1927 en de Ziekwet uit 1929 werkte de overheid daarnaast aan een voorzichtige uitbouw van het sociale-zekerheidsstelsel. Er kan dus gesproken worden van een gematigd economisch liberalisme.

## Aanpassing, ordening en steun

Na de beurskrach van 1929 en de daarop volgende mondiale economische crisis veranderden de opvattingen over de sociaal-economische politiek. De economische depressie veroorzaakte een ernstige teruggang in productie en werkgelegenheid, waardoor de werkloosheid een desastreuze omvang bereikte. De regering, die de crisis een halt moest toeroepen, zag zich genoodzaakt langs drie beleidslijnen van de klassieke economische leerstellingen af te wijken: aanpassing, ordening en steun.

Onder de dwang der omstandigheden ging de overheid over tot interventie in het economisch verkeer, niet op

grond van een planmatige aanpak van de crisis, maar omdat het geloof in de markt aan kracht had ingeboet. De jaren dertig luidden mede daardoor het tijdperk van de 'geleide economie' in: de overheid kreeg ruimere bevoegdheden en de visie op de overheidstaak veranderde. De contractvrijheid werd ingeperkt doordat de overheid op een aantal markten ruilvoorwaarden aan partijen oplegde.

In ons land brak de economische crisis pas in 1930 in alle hevigheid los, de landbouw werd toen door een prijsval op de agrarische wereldmarkt getroffen en de scheepvaart kreeg de gevolgen van een ineenstorting van het wereldhandelsvolume te verwerken. In 1931 kwam ook de industrie in het nauw. In het kielzog van Engeland devalueerden vele landen hun valuta. Daarmee werd de gouden standaard losgelaten. Nederland deed daaraan niet mee, omdat muntverzwakking tot duurdere import zou leiden en dus de voordelen van de verbetering van de concurrentiepositie snel weer teniet zouden zijn gedaan. De Nederlandse markt dreigde echter met goedkope goederen te worden overstromd.

Om de gouden standaard te handhaven was evenwicht op de betalingsbalans geboden. Om dit te bereiken moesten de uitvoerprijzen en daarmee ook de binnenlandse prijzen en produktiekosten omlaag. Dit beleid van aanpassing via prijsdeflatie had betrekking op de prijzen van agrarische produkten, de lonen, de salarissen van het overheids-personeel, de werkloosheidsuitkeringen, de indirecte belastingen en de huren. Omdat dit beleid eerst op langere termijn effect zou sorteren, moest daarnaast het levensvatbare produktiepotentieel door steunmaatregelen behouden blijven. Zo ontstond tevens een kor-

1. M.H.J. Dullart, *Regeling of vrijheid; Nederlands economisch denken tussen de wereldoorlogen*, proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1984; F.G.W. Goudriaan, "Geeft ons Nederlanders toch werk"; een literatuurstudie naar de bestrijding van de werkloosheid in de jaren dertig, 's-Gravenhage, 1986; R. Griffiths, *The Netherlands and the gold standard, 1931-1936; a study in policy information and policy*, Amsterdam, 1987; P.E. de Hen, *Actieve en re-actieve industriepolitiek in Nederland; de overheid en de Nederlandse industrie in de jaren dertig en tussen 1945 en 1950*, Amsterdam, 1980; P.W. Klein en G.J. Borger (red.), *De jaren dertig; aspecten van crisis en werkloosheid*, Amsterdam, 1979; R. Kloosterman, *Werkloosheid in Nederland, 1920-1965*, Utrecht, 1985; L.A. van der Valk, *Van pauperzorg tot bestaanszekerheid; armenzorg in Nederland, 1912-1965*, Delft, 1986.

2. F. de Vries, *Regeling of vrijheid*, in: *Jaarboek der Nederlandse Vereeniging voor Hooger Handelsonderwijs (Nederlandse Handelshogeschool), 1934/1935*, blz. 88.

3. I.J. Brugmans, *Paardekracht en mensenmacht; sociaal-economische geschiedenis van Nederland, 1975-1940*, Leiden, 1983.

te-termijnbeleid van ordening en steun aan landbouw, veeteelt (in- en uitvoermonopolies, afzetgaranties door menggeboden en prijsgaranties door teeltbeperking), aan de scheepvaart (via kredietverlening) en aan industrie en middenstand.

## Handelspolitiek

De maatregelen die in het voorgaande zijn genoemd, vallen binnen het prijsinstrumentarium. Zij werden geflankeerd door een additioneel instrumentarium, de handelspolitiek, die door Van Schaik wordt geanalyseerd. Het verloop van het buitenlandse handelsverkeer was bepalend voor de lopende rekening van de betalingsbalans. De binnenlandse markt moest worden afgeschermd en het was van belang de nationale exportbelangen te verdedigen. Aanvankelijk beperkte Nederland zich tot kwantitatieve barrières tegen overmatige invoer. De economische nood moest wel hoog gestegen zijn, aldus Van Schaik, als vrijhandelsnatie Nederland, onder de noemer 'steun', tegen buitenlandse concurrenten protectiemaatregelen trof in de vorm van invoercontingentering en later van tariefpolitiek, die immers inbreuken betekenden op de vrijheid van het internationale handelsverkeer.

De auteur behandelt de handelspolitiek vanuit twee aspecten. Enerzijds gaat hij na of de regulering van de buitenlandse handel heeft bijgedragen tot verwezenlijking van de doelstellingen van het crisisinterventiebeleid. Anderzijds tracht hij een verklaring te geven voor de verregaande overheidsbemoeienis die in de liberale economie van het traditioneel vrijhandelsgezinde Nederland onder het regime van confessionele bewindslieden op Economische Zaken gaandeweg gestalte kreeg. Het ene aspect heeft betrekking op de economische doelmatigheid van de handelsbelemmeringen onder handhaving van de gouden standaard, het andere betreft de maatschappelijke aanvaardbaarheid van overheidsinterventie in de economische orde in het algemeen en in het buitenlandse handelsverkeer in het bijzonder.

## Doelmatigheid

Het accent van deze studie ligt op het onderzoek naar de doelmatigheid van de gevoerde handelspolitiek. Dit soort onderzoek is boeiend, maar allerm minst eenvoudig. Indien het al mogelijk is de effecten van het onderzochte beleid te onderscheiden, dan nog dient rekening te worden gehouden met de invloed

daarop van andere beleidsvariabelen. Wat zijn, met andere woorden, de beleidseffectiviteitscriteria?

De auteur toetst de gevoerde handelspolitiek aan de destijds gestelde doeleinden, verwoord in een viertal ministeriële nota's. Het doel was door volume- en prijspolitiek de productie en werkgelegenheid in bepaalde bedrijfstakken te behouden. Voorwaarde was wel, dat het hoofdoel van het crisisbeleid, de neerwaartse prijsaanpassing, door de protectiemaatregelen onaangetast bleef. Om de effecten van deze handelspolitiek duidelijk te kunnen vaststellen, zou eigenlijk onderzocht moeten worden hoe bij afwezigheid daarvan het economisch proces in de desbetreffende bedrijfstakken zou zijn verlopen, de zg. 'counterfactual analysis'. De auteur neemt hiervan uitdrukkelijk afstand, omdat – zoals hij terecht opmerkt – de geschiedenis zich niet onder gemanipuleerde omstandigheden laat herhalen. In navolging van de toenmalige minister Steenberghe kiest hij voor kwantificering onder voorbehoud.

Allereerst volgt een analyse van de effectiviteitsvraag in engere zin. Onderzocht wordt wat in de gereuleerde bedrijfstakken de concrete effecten van de handelspolitiek zijn geweest op de buitenlandse handelsparticipatie (de 'handelspositie' genoemd) en op de economische resultaten (de 'performance'). Hieraan vooraf gaat een beschrijving van de inhoud van de handelspolitiek – beperkt tot invoercontingentering en tariefbepalingen – en het handelsverloop.

Tot harde conclusies leidt deze analyse niet. Van een ondubbelzinnig verband tussen de gevoerde handelspolitiek en de handelspositie van de desbetreffende bedrijfstakken is geen sprake. Een vergelijking tussen de contingenteringsgraad in de bedrijfstakken (al of niet in combinatie met tariefprotectie) en hun aandeel in de buitenlandse handel toont dit aan. Groeisectoren als de metaal en de chemie, die als bedrijfstakken hun aandeel in de in- en uitvoer vergrooten, blijken zwak gecontingenteerd en genoten tariefprotectie. Krimpsectoren als de voedingsmiddelenindustrie en de textielnijverheid waren juist sterk gecontingenteerd en genoten eveneens tariefprotectie. Een stijgend respectievelijk dalend aandeel in de buitenlandse handel kan derhalve samengaan met een verschillende volume- en/of prijsprotectie.

Ook tussen de handelsparticipatie van gereuleerde bedrijfstakken en hun bedrijfsresultaten bestaat geen duidelijk verband. Van Schaik maakt aannemelijk dat niet zonder meer mag worden afgegaan op het gepresenteerde cijfermateriaal in de ministeriële verslaggeving. Hij kampt echter met cijferdeficiëntie. Voor het interbellum zijn nauwe-

lijks statistieken beschikbaar die zich voor deze bedrijfstaksgewijze analyse lenen. De aangelegde maatstaven voor de beoordeling van de bedrijfsresultaten zijn daardoor beperkt tot werkloosheid, toegevoegde waarde, faillissement en daglonen. De enige bevinding is, dat het in economische zin goed ging in bedrijfstakken met een klein aandeel in de buitenlandse handel (chemische en textielindustrie), waarvan de markten in toenemende mate van het buitenland werden afgeschermd. Het afschermen van de handelsbeleid heeft derhalve, aldus Van Schaik, de groei van de productiecapaciteit bevorderd en als zodanig een positief effect gesorteerd. Deze conclusie is echter op een beperkt aantal bedrijfstakstudies gebaseerd en zou beslist door meer onderzoek onderbouwd dienen te worden. Gelet op het bevredigende verloop van het saldo op de lopende rekening is deze conclusie echter aannemelijk.

Vervolgens dienen we nog even stil te staan bij de effectiviteitsvraag in ruimere zin. Is de handelspolitiek dienstbaar geweest aan het hoofdoel van het crisisbeleid: aanpassing van prijzen (prijsdeflatie) tot behoud van de gouden standaard? Anders gesteld: hebben de kwantitatieve barrières tegen overmatige invoer afbreuk gedaan aan de nagestreefde prijsverlaging? Barrières tegen de invoer beperken immers de prijsverlagende invloed daarvan op binnenlandse producten.

Een indicatie – meer niet – kan worden gevonden in een vergelijking tussen het prijsverloop van gecontingenteerde en niet gecontingenteerde artikelen. Een indicatie slechts, omdat behalve de contingentering tegelijkertijd vele andere maatregelen de prijzen beïnvloedden. Meer dan de indruk dat de bij de contingentering betrokken goederen minder in prijs zijn gedaald dan zonder protectie het geval zou zijn, kan niet worden verkregen. Met deze indruk bevinden we ons – niettegenstaande de clausules van de auteur – op een glibberig pad. Gesteld wordt namelijk, dat de handelspolitiek de beoogde prijsdeflatie heeft vertraagd. Het onderzoeks-pad wordt nog moeilijker begraanbaar als de schrijver nagaat of de getemperde prijsdaling, die ten gevolge van protectie verondersteld wordt te zijn opgetreden, de koopkracht van de consument nadelig heeft beïnvloed. Met inventief gebruik van gebrekkig cijfermateriaal komt hij overigens tot de conclusie dat het handelsbeleid het koopkrachtbehoud niet in de weg heeft gestaan. De invloed van het handelsbeleid op de koopkracht van de consument wordt naar onze mening niet aangetoond, zodat deze analyse – hoe waardevol ook op zichzelf – aan beantwoording van de gestelde effectiviteitsvraag geen bijdrage levert.

## Maatschappelijke aanvaardbaarheid

Hoewel het voorgaande op zichzelf al voor een proefschrift als dit voldoende zou zijn, onderzoekt Van Schaik tevens in hoeverre deze handelspolitieke overheidsinterventie maatschappelijk werd geaccepteerd in wisselwerking met de gepercipieerde doelmatigheid van dat interventiebeleid. De gevoerde handelspolitiek bleek op een breed maatschappelijk draagvlak te kunnen steunen. Economische nood breekt hier kennelijk ideologische stellingnamen. Hoog in het vaandel gedragen vrijhandelsprincipes worden opzij gezet. De toegepaste handelsprotectie genoot ruime steun bij zowel parlement (de confessioneel-liberale regeringspartijen en sociaal-democraten) als bij organisaties van werkgevers en werknemers. Blijkbaar werden de effecten ervan, gerelateerd aan het eigen belang, positief beoordeeld. Maatschappelijke aanvaardbaarheid en economische doelmatigheid zijn derhalve nauw met elkaar verweven. Het onderzoek kan op dit punt trouwens nog worden verdiept als te zijner tijd ook het archief van het liberale Verbond van Nederlandsche Werkgevers (VNW), dat helaas nog niet voor wetenschappelijk onderzoek toegankelijk is, kan worden benut.

Via de analyse van het maatschappelijk draagvlak geeft dit proefschrift ook meer zicht op de grondtoon van het economische handelen, de sociaal-psychologische faktor: houding en mentaliteit. Enerzijds getuigt het sociaal-economisch beleid van conservatisme en traditionalisme, beheerst door de leidende bourgeoisie, een soort vastberadenheid en puriteinse strakheid die in de volksaard verankerd liggen en in Colijn gepersonifieerd worden<sup>4</sup>. Deze starheid is er mede debet aan, dat er onvoldoende oog bestaat voor de economische en sociale noden. Anderzijds ontstaat in de periode 1930-1940, door Brugmans gekarakteriseerd als het nieuwe kapitalisme, de aanzet tot een actieve welvaartspolitiek. De ervaring uit de jaren dertig heeft volgens Joh. de Vries vooral op langere termijn vruchten afgeworpen, toen het in de jaren vijftig en later tot een gemengd economisch systeem kwam<sup>5</sup>. De actieve overheidsfunctie zoals die voor de tweede wereldoorlog op economisch gebied ontstond, niet planmatig ontworpen maar onder de dwang der omstandigheden tot stand gekomen, bleef beperkt van aard.

## Slotopmerkingen

Niet alle onderzoeksresultaten kunnen hier worden besproken. Vermeldenswaard is nog de bevinding, dat tijdens de crisisjaren sprake was van een veredelingstendens in de Nederlandse nijverheid, die tot uitdrukking kwam in een relatieve invoerstijging van grondstoffen en een geringere uitvoer van eindprodukten. Dit is een voortzetting van de door I.J.Brugmans geconstateerde industrialisatie tussen 1900 en 1930, door Van Schaik herindustriëlisatie genoemd.

De opvatting, dat de devaluatie van 1936 het falen van het crisisbeleid markeert en dat dit falen mede aan de gevoerde handelspolitiek is te wijten, is betwistbaar. Zoals Van Bochove e.a. recentelijk hebben aangetoond, lijkt de devaluatie eerder een negatief effect te hebben: een diepe recessie, terwijl daarvoor de economische groei reeds was hersteld. Aannemelijk is de stelling, dat de handelspolitiek in economisch opzicht doelmatig is geweest doordat zij bijdroeg aan het behoud van de industriële produktiecapaciteit en aan de versterking van de positie van de Nederlandse producenten op de binnenlandse markt.

De auteur heeft zijn onderwerp diepgaand behandeld en zijn analyse ondersteund met veel – met vasthoudendheid en vindingrijkheid verzamelde – economische data. Bovendien heeft hij geput uit een rijke verscheidenheid aan archiefmateriaal. Tevens levert dit boek een belangrijke bijdrage tot een genuanceerde visie op het crisisinterventiebeleid en loopt het als zodanig in de pas met de visie van Klein, die er al in 1973 op wees dat het gevoerde aanpassingsbeleid wel degelijk tot actieve regeringssteun heeft geleid, zij het dat er sprake was van een overweldigende

druk der omstandigheden waarvoor de regering aarzelend, tegenstribbelend welhaast, zwichtte.

Historisch-wetenschappelijke arbeid, zoals door Van Schaik verricht, lijkt op een legpuzzel, waarbij minutieus stap voor stap elk onderdeel in het grotere geheel wordt ingepast. Aan de naden van deze werkwijze – uitvoerigheid, detaillisme en herhaling – weet hij niet altijd te ontkomen. Zijn onderzoek is niettemin een belangrijke aanwinst. Het geeft een goed inzicht in het sociaal-economisch beleid van de jaren dertig. Dit boek kan tevens het onderzoek naar andere aspecten – scheepvaart, landbouw, middenstand, huisvesting en openbare werken – stimuleren.

**J.H.J. van den Heuvel**  
**J.G.S.J. van Maarseveen**

De auteurs zijn respectievelijk hoogleraar politicologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam en werkzaam bij het Centraal Bureau voor de Statistiek. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

4. I. Schöffer, *Weten we ze nog wel, die jaren dertig*, in: Klein en Borger (red.), op. cit., blz. 209-227.

5. Joh. de Vries, *De twintigste eeuw*, in: J.H. van Stuijvenberg (red.), *De economische geschiedenis van Nederland*, Groningen, 1977, blz. 291/292.

6. C.A. van Bochove, G.P. den Bakker en Th. A. Huitker, *Macro-economische ontwikkelingen, 1921-1939 en 1969-1985; een vergelijking op basis van herziene gegevens voor het interbellum*, CBS, 's-Gravenhage, 1987, blz. 12.

7. P.W. Klein, *Depressie en beleid tijdens de jaren dertig*, in: J. van Herwaarden (red.) *Lof der historie*, Rotterdam, 1973. Zie ook: H.W. van der Dunk, *Conservatisme in vooroorlogs Nederland*, in: C.B. Wels (red.), *Vaderlands verleden in veelvoud*, deel 2, 's-Gravenhage 1980, blz. 253-276.

## Onderzoek

**G. Reuten: The money expression of value and the credit system.** Research memorandum 8718, Economische Faculteit, Universiteit van Amsterdam, 1987

**C.L.J. van der Meer: Employment and labour input in Dutch agriculture 1849-1986.** Research memorandum 221, Instituut voor Economisch Onderzoek, Rijksuniversiteit Groningen, 1987.

**P.S. Zwart, R.R. van den Heuvel en E.h. Weyenberg: Een inventarisatie van gegevensbestanden in Nederland, gericht op industriële bedrijven.** Research memorandum 223, Instituut voor Economisch Onderzoek, Rijksuniversiteit Groningen, 1987.

**T. Junius: Fixed primary inputs, mark-up pricing and duality in input-output analysis.** Research memorandum 224, Instituut voor Economisch Onderzoek, Rijksuniversiteit Groningen, 1987.

**S.K. Kuipers en B. Boertje: De vraag naar liquiditeiten in Nederland, 1964-1984.** Research memorandum 225, Instituut voor Economisch Onderzoek, Rijksuniversiteit Groningen, 1987.

**E. Koelink en L. Westermann: Chebyshev Measure for the deviation from linearity.** Research memorandum 222, Instituut voor Economisch Onderzoek, Rijksuniversiteit Groningen, 1987.