

Vijftig jaar Plan van de Arbeid

DRS. W. SCHREUDERS*

Dezer dagen is het vijftig jaar geleden dat de definitieve versie van het Plan van de Arbeid werd gepresenteerd op een gezamenlijk congres van de SDAP en het NVV. Tegenover de „negatieve crisisbestrijding” van het kabinet-Colijn pogde het plan een „positieve crisisbestrijding” te stellen, die bestond uit het uitvoeren van openbare werken, het verhogen van de koopkracht en arbeidstijdverkorting. Deze maatregelen zouden aan ongeveer 200.000 mensen werkgelegenheid moeten bieden. Op dit moment is de werkloosheid hoger dan destijds en zijn er opnieuw tekenen van een deflatoire ontwikkeling in de economie. Volgens sommigen is een nieuw Plan van de Arbeid nodig.

Inleiding

Vijftig jaar geleden, op 26/27 oktober 1935, werd de definitieve versie van het *Plan van de Arbeid* gepresenteerd op een gezamenlijk congres van de SDAP en het NVV, nadat een half jaar daarvoor de hoofdlijnen al waren gepresenteerd. Op een congres van de SDAP in april 1934 was om zo'n plan gevraagd in de volgende resolutie:

Het congres der SDAP, van oordeel, dat de tijd gekomen is om het streven der Partij rechtstreeks te richten op de ordening van het economisch leven en tot medewerking aan dat streven alle anti-kapitalistische krachten op te roepen, om met de SDAP het democratisch socialisme als de uitkomst uit de maatschappelijke ellende te verwezenlijken; overwegende, dat weliswaar reeds in de rapporten der socialisatiecommissie, alsmede in de rapporten over bedrijfsorganisatie en medezeggenschap en over nieuwe organen belangrijke aanwijzingen voor de overgang naar het socialisme zijn gegeven, maar dat aan meer concrete uitwerking inzonderheid van de eerste der te nemen maatregelen nu dringend behoefte bestaat; draagt aan het Partijbestuur op een wetenschappelijk bureau in het leven te roepen, dat, in samenwerking met een gemeenschappelijk met het NVV te benoemen commissie, een plan zal ontwerpen om met die overgang een begin te maken; spreekt de wens uit, dat dit werk met de grootste voortvarendheid zal worden ter hand genomen en volbracht, opdat binnen de kortst mogelijke tijd een genoegzaam uitgewerkt plan zal kunnen worden voorgelegd aan een buitengewoon congres, hetwelk dan niet alleen het plan zal hebben vast te stellen, maar tevens zal hebben te besluiten op welke wijze en met welke middelen een forse actie voor het plan zal worden georganiseerd, voor welke actie dan allen zullen worden opgeroepen, die de overgang naar het democratisch socialisme willen bevorderen.

Bij de opstelling van het plan werden vele personen geraadpleegd, van wie overigens een aantal geen toestemming gaf tot publikatie van hun naam. Het voornaamste werk is echter gedaan door het wetenschappelijk bureau van de SDAP met als belangrijkste voortrekkers J. Tinbergen en vooral H. Vos, de latere minister.

In dit artikel wordt aandacht besteed aan de ontstaansbronnen en de hoofdlijnen van het *Plan van de Arbeid*.

Ontstaansbronnen

De ontstaansbronnen van het *Plan van de Arbeid* zijn vrij divers. Ze liggen zowel binnen als buiten de socialistische bewe-

ging. Niet alleen socialisten, maar ook liberalen en katholieken vonden de uitkomst van het economisch proces in de jaren dertig – gezien de gigantische werkloosheid – niet langer aanvaardbaar 1). Men zag in verschillende landen dat de overheid steeds actiever ingreep in de economie, zoals bij voorbeeld in Zweden en in de Verenigde Staten (Roosevelts „New Deal”).

Verscheidene economen „ontdekten” – onafhankelijk van elkaar – de invloed van koopkrachtaspecten in de economie. Hierbij gaat het natuurlijk in de eerste plaats om Keynes en Kahn, maar ook om Kalecki en om Zweedse economen die tot min of meer vergelijkbare gedachten kwamen. Hun werk bleef niet onopgemerkt. In Nederland werd bij voorbeeld een opmerkelijke en succesvolle uitwerking van Kahns multiplier voor de Nederlandse situatie gegeven door H. Reuchlin. Deze oudstudent van Keynes, die bij de Holland-Amerika Lijn werkte, publiceerde in april 1935 de studie *Werkverruiming en haar gevolgen voor volkshuishouding en overheidsfinanciën* 2), waarin de gevolgen werden bezien van de bouw van een zusterschip van de Statendam voor de HAL. Op het moment van het verschijnen van Reuchlins boek werd al gedurende lange tijd onderhandeld tussen de HAL-directie en de regering over de door de HAL te geven opdracht voor de bouw in Nederland van een nieuw schip. Deze publikatie lijkt te hebben bijgedragen aan het feit dat de betrockenen op 15 oktober 1935 tot een akkoord kwamen, zodat met behulp van de nodige regeringskredieten de bouw van een tweede Statendam kon worden aangevangen. Anderhalf jaar later leverde een combinatie van werven (RDM, Wilton-Fijenoord en De Schelde) de Nieuw Amsterdam af.

Binnen de socialistische beweging werd al in de jaren na de eerste wereldoorlog aandacht besteed aan de invulling van de economische democratie, naast de politieke democratie, aanvankelijk met name door P.J. Troelstra, de toenmalige leider van de SDAP. Hij was van mening dat het politieke parlement moest worden aangevuld „met organen tot uitvoering van de economische taak, waarvoor het huidige parlement ongeschikt is gebleken” 3). Ook in verscheidene rapporten werd dit aan de orde gesteld, b.v.: *Het Socialisatievraagstuk* (1920), *Bedrijfsor-*

* De auteur is werkzaam aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en is bezig met een promotie-onderzoek over dit onderwerp. Hij is drs. M.P. van der Hoek erkentelijk voor diens commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1) Zie M.H.J. Dullaart, *Regeling of vrijheid. Nederlands economisch denken tussen de wereldoorlogen*, dissertatie, Alblasserdam, 1984.

2) H. Reuchlin, *Werkverruiming en haar gevolgen voor volkshuishouding en overheidsfinanciën*, Haarlem, 1935.

3) P.J. Troelstra, *Gedenkschriften*, Amsterdam, 1950, deel IV, blz. 327.

ganisatie en medezeggenschap (1923) en *Nieuwe organen* (1931).

De weg naar een socialistische samenleving bleek lang te zijn; niet alle benodigde veranderingen waren ineens te realiseren. Men diende de mogelijkheden voor socialisatie voor te bereiden door middel van het aanbrengen van enige ordening in de bestaande maatschappij. Het rapport *Nieuwe organen* stelde in dit verband: „Zooals nu de socialisatie volgens het Socialisatievraagstuk de weg is naar het socialisme, zoo zal in vele gevallen de bedrijfsorganisatie de weg zijn naar de socialisatie en daarom in het komende tijdperk wellicht reeds spoedig tot de praktische politiek behoren” 4). In het rapport *Bedrijfsorganisatie en medezeggenschap* valt te lezen: „de socialisatie, zelve voorbereiding van het socialisme, heeft voorbereiding op haar beurt nodig” 5). Men wil aan bedrijfsraden opdragen ordening te brengen in en leiding te geven aan de productie, ter voorbereiding van de socialisatie. In deze raden moet het algemeen belang voldoende vertegenwoordigd zijn. De in te stellen adviesorganen moeten geleidelijk van karakter veranderen en verordenende bevoegdheden krijgen. Onderscheid wordt gemaakt tussen ordening van de particuliere sector en het besturen van gesocialiseerde bedrijven, twee verschillende sectoren die naast elkaar bestaan. Het is echter de bedoeling dat op den duur het aantal gesocialiseerde bedrijven toeneemt.

In socialistische kringen werd in de jaren dertig de vraag gesteld of men in de bestaande kapitalistische economische orde passief moest blijven of dat men actief moest en kon optreden ter bestrijding van de heersende economische depressie. Het merendeel van de Nederlandse bevolking kon vanwege de ellendige economische omstandigheden niet wachten op een eventuele komende hoogconjunctuur. De la Bella stelde dan ook: „Onder deze omstandigheden moet de arbeidersbeweging tegen de passiviteit der heersende klasse stelling nemen. Zeker moet zij zich zelf niet aan passiviteit overgeven”. Vervolgens wees hij er op dat de omvangrijke werkloosheid velen „een gemakkelijke prooi van communisme en fascisme maakt” 6). Een kleine groep van links-socialisten binnen de SDAP opponeerde tegen de partijleiding en stelde dat een constructief plan nodig was. Dit droeg bij tot een afsplitsing van de links-socialisten in 1932, maar hun aandringen op een constructief en socialistisch plan betekende tevens een stap in de richting van het latere Plan van de Arbeid. Andere onstaansbronnen van het Plan van de Arbeid – gelegen binnen de socialistische beweging – moeten worden gezocht in het buitenland. Uiteraard moet hierbij worden gewezen op de invloed van de Belgische socialist Hendrik de Man. Deze ging in 1933 weer in België wonen na een tienjarig verblijf in Zwitserland en Duitsland. De Man stelde dat de reformistische fase van het socialisme als beëindigd moest worden beschouwd, aangezien het geen uitweg uit de economische depressie kon bieden. In de plaats van het reformisme moest volgens hem een plan worden opgesteld. Voor de Belgische socialistische partij (BWP) ontwierp De Man een zogenaamd Plan van de Arbeid, dat conjuncturele en (voornamelijk) structurele maatregelen bepleitte. Het was gebaseerd op soortgelijke gedachten die in de Duitse vakbeweging leefden en waarvan De Man kennis had genomen gedurende zijn jarenlange verblijf aldaar 7).

Hoofdpijnen van de inhoud

Het *Plan van de Arbeid* stelde zich ten doel om „bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil” te verschaffen aan het Nederlandse volk 8). Daarnaast wilde het uitzicht en hoop bieden aan de Nederlandse bevolking, alsmede een alternatief vormen voor de Colijn-politiek en voor extreme politieke stromingen (communisme en fascisme) 9). De Plan-opstellers wilden de heersende economische depressie bestrijden en voor de toekomst een economische depressie zoveel mogelijk voorkomen door middel van ordening en beheersing.

Positieve crisisbestrijding

Tegenover de zogenaamde „negatieve crisisbestrijding”, zoals die werd voorgestaan door Colijn c.s., stelde het Plan een zogenaamde „positieve crisisbestrijding” door middel van de volgende overheidsmaatregelen:

1. het uitvoeren van grote werken;
2. het verhogen van de koopkracht;
3. arbeidstijdverkorting.

Ad 1. Het uitvoeren van grote werken. De uit te voeren grote werken moesten worden gefinancierd door leningen op de kapitaalmarkt. In totaal ging het om f. 200 mln. per jaar gedurende drie jaar. De hiermee te verdienen inkomens zouden door de erbij betrokken arbeiders weer worden uitgegeven. Deze bedragen zouden „meer dan éénmaal bijdragen tot inkomensvermeerdering en zodoende een gunstig gevolg hebben voor de omvang van de productie ook van velerlei verbruiksgoederen en tot een bedrag aanzienlijk belangrijker dan het geleende bedrag” 10). De werking van het multiplier-mechanisme was dus bekend bij de opstellers van het Plan, ook al noemden ze het niet zo. Eerder had Tinbergen eveneens gepleit voor de uitvoering van grote openbare werken en had hij gewezen op het multiplier-mechanisme 11).

Met betrekking tot de begrotingsgevolgen van de uitvoering van de grote werken stelde het Plan dat de belastingontvangsten zouden toenemen en dat de benodigde uitkeringen voor werklozen zouden afnemen. Bovendien was de uitvoering van die grote werken in die periode relatief goedkoop, aangezien materiaal en grondstoffen laag geprijsd waren. Als voorwaarde werd gesteld dat de arbeiders zouden werken tegen de normale arbeidsvoorwaarden. Het ging immers om werkverruiming en niet om werkverschaffing, waarbij de normale arbeidsvoorwaarden niet van toepassing waren.

De vraag was welke werken moesten en konden worden uitgevoerd. Het ging om de uitvoering van aanvankelijk uitgestelde projecten, de versnelling van wat al in uitvoering was en de vroegedde uitvoering van al bestaande plannen. Verder werden genoemd het opruimen van slechte huizen en slechte woonwijken, industrialisatie en het verbeteren van de uitrusting van bestaande bedrijven. Het Plan gaf een uitvoerige lijst van uit te voeren werken, onderverdeeld in 17 punten, zoals: versnelde uitvoering wegenplan, spoorwegplannen, Zuiderzee-inpoldering, bruggenbouw, automatisering telefoonnet, Maastunnel, IJtunnel, woningbouw en sanering.

Ad 2. Het verhogen van de koopkracht werd ten dele bereikt door de uitvoering van genoemde grote werken. Bovendien werd voorgesteld de koopkracht te verhogen door verlaging van de vaste lasten (huur, hypotheekrente, pacht). De achterliggende gedachte was dat verschillende groepen verschillende marginale consumptiequoten hebben. Huurders zouden bij voorbeeld een hogere marginale consumptiequote hebben dan verhuurders, waardoor een huurverlaging macro-economisch gezien de consumptie zou stimuleren.

Ad 3. Arbeidstijdverkorting werd voorgesteld in verscheidene vormen, namelijk: het invoeren van een 40-urige werkweek met een gehele of gedeeltelijke inkomenscompensatie, vervoegd

4) *Nieuwe organen*, Rapport Commissie SDAP, Amsterdam, 1931, blz. 45.

5) *Bedrijfsorganisatie en medezeggenschap*, Rapport Commissie SDAP en NVV, Amsterdam, 1923, blz. 6.

6) S. de la Bella, Verkorting van de arbeidstijd, *De Socialistische Gids*, augustus/september 1931, blz. 671 en 673.

7) M. Claeys-Van Haegendoren, *Hendrik de Man*, Antwerpen/Utrecht, 1972, blz. 162 e.v. Het lijkt overigens minder juist om te stellen dat de Nederlandse socialistische beweging in België: 1885 – 1985, *Socialisme en Democratie*, oktober 1985, blz. 309.

8) *Het Plan van de Arbeid*, Rapport van de Commissie uit NVV en SDAP, Amsterdam, 1935, blz. 9.

9) H. Vos, De Nobelprijs voor Tinbergen, *Socialisme en Democratie*, 1969, blz. 503; J. Tinbergen, In memoriam Hein Vos, *Socialisme en Democratie*, 1972, blz. 209.

10) *Het Plan van de Arbeid*, blz. 26.

11) J. Tinbergen, Oorzaken en bestrijding der werkloosheid, *De Socialistische Gids*, maart 1931, blz. 180; idem, Structuurwerkloosheid, *De Socialistische Gids*, juni 1932, blz. 421; idem, Over de economie der werkverruiming, *De Socialistische Gids*, augustus/september 1933, blz. 568.

pensioen, het verlengen van de leerplichtige leeftijd en het verkorten van de werkweek tot maximaal 48 uur waar dit nog niet het geval was. Arbeidstijdverkorting van 48 naar 40 uren zou niet met een evenredige inkomensdaling gepaard moeten gaan. Zou dit wel het geval zijn, dan zou de totale ontvangen loonsom constant blijven, terwijl het totaal aan werkloosheidsuitkeringen zou afnemen (er zijn immers minder werklozen). Macro-economisch gezien zou dan de koopkracht afnemen, hetgeen natuurlijk niet de bedoeling was. Aan de gevolgen hiervan voor de relatieve prijzen van arbeid en kapitaal werd echter geen aandacht besteed.

Dit geheel van maatregelen zou aan ongeveer 200.000 mensen werkgelegenheid bieden. In de volgende jaren moesten de maatregelen met betrekking tot de uitvoering van grote werken worden aangepast aan de al dan niet ontstane toename van de investeringen in de particuliere sector. Een te vroege vermindering van de overheidsinvesteringen werd ongewenst geacht, aangezien er nog zo'n 200.000 werklozen resterden. Een eventueel conjunctuurherstel en verdergaande industrialisatie zouden de noodzaak van de uit te voeren grote werken in de toekomst moeten doen verminderen. De Plan-maatregelen zouden moeten leiden tot een verbetering van de rijksbegroting. Er zouden immers meer belastingontvangsten binnenkomen, terwijl er minder aan werkloosheidsuitkeringen zou moeten worden uitgegeven, hoewel de nog resterende uitkeringen moesten worden verhoogd. Het Plan lijkt niet geheel consistent ten aanzien van de gevolgen voor de begroting op korte en op lange termijn.

De lange termijn

De Plan-opstellers wilden voor de toekomst een economische depressie als in de jaren dertig voorkomen. Men dacht dat te kunnen bereiken via:

- a. ordening van het bestaande productieapparaat; en
- b. beheersing van toevoegingen daaraan.

Ad a. Ordening. Het ontbrak aan voldoende ordening tussen de verschillende bedrijfstakken en tussen de ondernemingen binnen een bedrijfstak, dus zowel op het macro- als op het meso-niveau. Binnen de ondernemingen (op het micro-niveau), zo werd gesteld, bestond een vrij sterke ordening. Het Plan stelde naast de reeds bestaande ordening „positieve directe ordening van een gehele bedrijfstak onder toekenning van grote invloed aan de gemeenschap” 12). De Plan-opstellers achtten een overwicht van de invloed van gemeenschapsvertegenwoordigers in de in te stellen bedrijfsraden noodzakelijk. Wel werd met nadruk gesteld dat ordening geen streng centralisme betekent. Hoewel Vos bij de presentatie van de hoofdlijnen van het Plan in april 1935 aankondigde dat een nadere uitwerking van de economische democratie in het Plan zou worden gegeven, is het daar toch niet van gekomen 13). Het bleef uiteindelijk bij terugverwijzingen naar eerdere rapporten, zoals *Het socialisatievraagstuk* en *Nieuwe organen*.

Ad b. Beheersing. Het beheersen van toevoegingen aan het productieapparaat dacht men te bereiken via de beheersing van het kredietwezen, de controle op de uitbreidingen van het productieapparaat en de beheersing van het rationalisatietempo. Op deze wijze zou de conjunctuurontwikkeling kunnen worden beheerst, voor zover dat echter op nationaal niveau mogelijk is. Ten aanzien van de internationale afhankelijkheid van Nederland werd gewezen op bepaalde gunstige ontwikkelingen in diverse andere landen, waar immers soortgelijke gedachten tot ontwikkeling waren gekomen. De beheersing van het kredietwezen werd mede mogelijk geacht door het in gemeenschapshanden nemen van De Nederlandsche Bank. Ter beheersing van het conjunctuurverloop zou ook een anti-cyclische begrotingspolitiek moeten worden gevoerd.

Industrialisatie en handelspolitiek

Hetgeen in het Plan werd gezegd over industrialisatie en over handelspolitiek had zowel betrekking op de korte als op de lange termijn. Met industrialisatie werd bedoeld „het oprichten van

nieuwe bedrijven en het uitbreiden van bestaande” 14). Dit werd nodig geacht in verband met het werk dat dit direct zou opleveren, maar tevens vanwege de opvang van vrijkomende arbeiders na het voltooiën van de grote werken, de snelle groei van de beroepsbevolking en de afnemende werkgelegenheid in de landbouw- en in de handelssector. Bovendien werd gewezen op de invloed van de veranderende internationale economische structuur. Vos wees er bij de presentatie van de hoofdlijnen van het Plan op dat Nederland zijn positie op de wereldmarkt in bepaalde sectoren (zoals in de landbouw, textiel, scheepsbouw en scheepvaart) zou gaan verliezen 15).

De richtlijnen die zouden gelden voor de handelspolitiek, zouden moeten passen bij de overige in het Plan genoemde maatregelen. Dit betekende „dat ook in de handelspolitiek de principes van ordening en beheersing leidende principes moeten zijn” 16). In het Plan werd het streven naar autarkie en protectionisme geheel afgewezen. Iets minder negatief stond men tegenover de vrijhandelspolitiek, ondanks het feit dat die in de analyse van het Plan door de slechte werking van het prijsmechanisme had geleid tot een onjuiste keuze ten aanzien van de internationale arbeidsverdeling en verspilling van middelen ten behoeve van reclame en transport. Bij onderlinge afspraken zouden de daarvoor benodigde uitgaven omlaag kunnen.

De samenstellers van het Plan gaven de voorkeur aan „geordende ruil”. Op basis van de meest gewenste internationale arbeidsverdeling zou men moeten komen tot een geordende wereldproductie. Hierbij zouden voor alle goederen bepaalde produktieplaatsen en afzetgebieden moeten worden aangewezen. Aangezien deze produktie- en afzetgebieden niet samen zouden vallen met de staatkundige grenzen tussen de verschillende landen, zouden onderlinge afspraken uitkomst moeten brengen. Een stelsel van internationale ruilregelingen zou daarvoor moeten worden opgesteld. De invloed van Tinbergen is duidelijk herkenbaar!

Ten slotte

Dezer dagen – vijftig jaar na het verschijnen van *Het Plan van de Arbeid* – waarschuwde oud-Shell-topman Wagner tegen berusting in hoge werkloosheidscijfers: „Het lot van de bedrijven is jarenlang de sluitpost van het beleid geweest. We moeten oppassen dat we nu de werkgelegenheid tot sluitstuk maken. Het gevaar dreigt dat men zich neerlegt bij een hoge werkloosheid. De werkloosheid is het grootste, hardnekkigste probleem en de barometer van ons sociaal-economisch welzijn” 17). Terugverwijzend naar de periode van het Plan stelde Tinbergen enige tijd geleden, „dat wat de toenmalige Nederlandse regering nastreefde, veel leek op wat de tegenwoordige regering nu beoogt, namelijk het oplossen van de depressie door bezuinigingen, iets dat in de dertiger jaren niet veel heeft uitgewerkt” 18). Onlangs bepleitte PvdA-voorzitter Max van den Berg het in samenwerking tussen partij en vakbeweging opstellen van een nieuw Plan van de Arbeid: „Alleen planmatig kunnen we de werkloosheid bestrijden. Dat moet vanuit de overheid gebeuren. We kunnen dat niet aan de markt overlaten” 19). In de jaren dertig was de SDAP (tot 1939) in de oppositie, zodat *Het Plan van de Arbeid* niet in de praktijk werd gebracht. Ook nu verkeren de socialistische in de oppositie, maar een nieuw Plan van de Arbeid is er op dit moment (nog) niet. In het komende verkiezingsjaar zal duidelijk worden of in beide zaken verandering komt of niet.

Wicher Schreuders

12) *Het Plan van de Arbeid*, blz. 124.

13) H. Vos, *Het Plan van de Arbeid*, *De Socialistische Gids*, juni 1935, blz. 390.

14) *Het Plan van de Arbeid*, blz. 16.

15) H. Vos, op. cit., 1935, blz. 385.

16) *Het Plan van de Arbeid*, blz. 80.

17) *de Volkskrant*, 12 oktober 1985.

18) Ant. M.F. Smulders (red.), *Internationaal Keynesianisme*, 4e Jaarboek van de Studiekring Post-Keynesiaanse Economie, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1984, blz. 160.

19) *Het Vrije Volk*, 4 oktober 1985.