

# Wegen naar economisch herstel 1945-1950

P. W. KLEIN

De economische vraagstukken, waarmee de Nederlandse bevolking na afloop van de Tweede Wereldoorlog werd geconfronteerd verschilden, wat de aard daarvan betreft, in beginsel niet van de problematiek, die zich ook onder andere omstandigheden voordoet in de volkshuishouding. Deze problematiek hangt samen met de relatieve schaarste aan alternatief aanwendbare goederen en diensten.

Hiervan uitgaande staan in de economische wetenschap van oudsher twee kernthema's ter discussie. De aandacht richt zich in de eerste plaats op de omvang en samenstelling van de voortbrenging en de verdeling daarvan over diverse doeleinden en categorieën gebruikers en verbruikers. Op de tweede plaats staat centraal het onderwerp van het besturingsapparaat en het beslissingsproces, die voortbrenging en verdeling regelen. Het feit, dat men na de oorlog voor de opgave stond voor beide facetten van het economisch leven een optimale oplossing te vinden mag niet bijzonder heten. Maar natuurlijk was de situatie wel degelijk uitzonderlijk. De produktie was gedaald tot een peil, waarbij de grens tussen relatieve en absolute schaarste was vervaagd. De besturing van het economisch leven was daardoor ontwricht. De gebruikelijke keuzevrijheid van economische subjecten - gezins- en bedrijfshuishoudingen beide - was in de praktijk grotendeels alleen nog maar illusie. De beslissingsmacht concentreerde zich bij de overheid. Deze werd op haar beurt in haar doen en laten ten sterkste beperkt door het gebrek aan reële middelen.

Ten einde enige lijn te brengen in mijn beschouwing van de mogelijke ontwikkelingspaden van de Nederlandse volkshuishouding in de periode van wederopbouw en herstel<sup>1</sup> zal ik proberen het zojuist gemaakte onderscheid tussen kwanti-

1. Het is uiteraard de vraag aan de hand van welke criteria men de desbetreffende periode wil afgrenzen. Doorgaans wordt 1950 beschouwd als een zinvolle grens in de tijd. Men zie echter de opvattingen van het Centraal Planbureau, zoals vermeld op bladzijde 275. Vgl. voorts: Joh. de Vries, *De Nederlandse economie tijdens de 20e eeuw* (2e druk; Haarlem, 1977) 159 vlg. De Vries achtte in dit verband het wederopleven van de conjunctuur en de komst van de 'expansieve structuurpolitiek' van belang. Andere argumenten geven: J.M.W. Binneveld, P. W. Klein, H.H. Vleesenbeek, 'De groei van de welvaartsstaat', in: P.W. Klein, ed., *Van Stapelmarkt tot welvaartsstaat* (Rotterdam, 1970). Een enigszins afwijkende visie geeft C.J. van der Weijden, 'Enige aspecten van de macro-economische ontwikkeling', in: *Nederland na 1945. Beschouwingen over ontwikkeling en beleid* (Deventer, 1980).

teit - produktie - en kwaliteit - de economische orde - te volgen. Ik merk met nadruk op, dat hier alleen sprake is van een onderscheid. Tussen beide begrippen kunnen immers wel degelijk samenhangen en verbanden gelegd worden. Juist deze samenhang tussen orde en voortbrenging was onmiddellijk na de oorlog voorwerp van grote zorg. In aansluiting daarop volgde een uitgebreide, om niet te zeggen breedvoerige, discussie over de inrichting van de economische orde.

Ik zal proberen de aard van deze discussie aan te duiden door met name in te gaan op de verschillende alternatieven, die zich leken aan te bieden. Ik zal vervolgens proberen aan te geven welke keus in de praktijk werd gemaakt en waarom dit het geval was. Vooruitlopend op mijn conclusies daaromtrent wil ik nu alvast signaleren, dat van een algehele vernieuwing van de economische orde ten opzichte van het vooroorlogse bestel - dat in de ogen van zeer velen toch op beslissende wijze had gefaald - geen sprake is geweest. Grondslag van de economische orde was en bleef immers de ondernemingswijze produktie. Op basis daarvan voltrok zich het herstel van de produktie op een manier en in een tempo, die ten tijde van de bevrijding wel door niemand zal zijn voorzien. Nadat ik de ontwikkelingen op het gebied van de economische orde heb besproken zal ik daarna ingaan op de knelpunten die de uitbreiding van de produktie belemmerden. De vraag hoe men er in slaagde deze knelpunten te overwinnen komt vervolgens aan de orde. Tenslotte zal ik proberen aan te geven welke resultaten daarbij werden behaald.

Om te beginnen dus de economische orde. De zorg voor de opzet daarvan openbaarde zich al direct bij de bevrijding. Toen het blad *Economisch-Statistische Berichten* in de zomer van 1945 zijn verschijning hervatte met een drietal zogenaamde 'oriënteringsnummers', opende de destijds zeer gezaghebbende econoom professor mr. F. de Vries de reeks bijdragen met een somber en bang artikel over de orderingsdilemma's<sup>2</sup>. 'Zal het dagen?', luidde de kop, onmiddellijk gevolgd door het citaat: 'De morgenstond is gekomen, en het is nog nacht'. De bevrijding, aldus De Vries, vormde het slot van 'het werelddrama, dat zich gedurende reeds meer dan dertig jaar afspeelt'. De oorlog van 1914 had een einde gemaakt aan de liberale staatkundige en economische orde van de negentiende eeuw. Maar slechts weinigen hadden dit begrepen. Daardoor konden alleen halfslachtige vernieuwingspogingen worden ondernomen. Zij brachten geen oplossing. In feite volgde men een verderfelijke, opportunistische koers. Maar ook nu - anno 1945 - ontbrak het nog aan de zo noodzakelijke duidelijkheid omtrent de nieuwe orde, die het evenwicht in de produktie- en ruilverhoudingen moest herstellen. Politieke verwickelingen, technische veranderingen, sociale verstoringen en culturele

2. *Economisch-Statistische Berichten*, XXX (1945) nrs. 1474 t/m 1476.

verschuivingen hadden sedert tientallen jaren het economisch proces in binnen- en buitenland van zijn stabiliteit beroofd. Het herstel van de welvaart zou nu vooral afhangen van de machtsverhoudingen, die de economische beslissingen regelden. Daarbij had de samenleving de keus tussen twee uitersten.

Daar was enerzijds het liberale individualisme, dat in de negentiende eeuw vorm had gegeven aan de economische orde. Maar inbreuken op het vrije mededingingsmechanisme hadden de doelmatigheid van zijn werking verstoord. Op sociaal terrein had het schromelijk gefaald. Ten koste van individuele vrijheden hadden groepen belanghebbenden, geleid en gecontroleerd door de overheid, macht geusurpeerd. De beslissingen over velerlei samenhangende zaken, die het menselijk bestaan toch in de grond raakten, als geldpolitiek, prijs- en produktieregelingen, conjunctuurbeheersing, investeringsbeleid, loonpolitiek, arbeidsvoorwaarden en sociale voorzieningen waren aan de greep van de individuen ontsnapt. Daarbij stond de inhoud van het beslissingsstelsel, de afbakening van taken en bevoegdheden tussen individu en gemeenschap, tussen overheid en bedrijfsleven allerminst vast. Gewijzigde omstandigheden dwongen voortdurend tot aanpassingen en veranderingen, die de onzekerheid verhoogden.

Toch wenste volgens De Vries niemand een terugkeer van het negentiende-eeuwse bestel. Het andere uiterste, de centraalgeleide volkshuishouding, lokte daarentegen ook niet.

Deze veronderstelt, dat de gemeenschap in het bezit der produktiemiddelen is en dat geheel het economische leven geregeld wordt aan de hand van een plan door de centrale leiding vastgesteld en doorgevoerd.

Daarmee kwam de totalitaire en ongecontroleerde machtsuitoefening in zicht. Een ongebreideld overheidsdirigisme, strijdig met de menselijke natuur, zou dan maatschappelijke en individuele vernieuwingsimpulsen en initiatieven onderdrukken en verstikken.

Ook vijfendertig jaar na dato moet men vaststellen, dat De Vries het na-oorlogse ordeningsvraagstuk bondig en helder in zijn historische context wist te plaatsen. Het ging hier inderdaad om veel méér dan alleen maar het rechte trekken van verstoringen, die door het toeval van de oorlog waren ontstaan. En inderdaad bood zich geen kant en klare oplossing aan voor het fundamentele dilemma hoe vrijheid en regeling met elkaar moesten worden verzoend. Ook is het juist, dat de samenleving zijn weg zou moeten zien te vinden ergens tussen twee uitersten in. Maar ook De Vries wist wat dit cruciale punt betreft geen raad. Hij kwam niet verder dan te zeggen, dat er evenwicht moest zijn tussen gezag en vrijheid, doelbewuste regeling en vrij initiatief, een opgelegd plan en spontane groei. Maar uitspraken van deze aard, waarmee een ieder het wel eens kan zijn, gelden voor haast alle tijden. Zij zijn niet kenmerkend voor het na-oorlogse orde-

ningsprobleem. Kenmerkend was wel, dat men zich op een uitgangspunt bevond, dat bedenkelijk dicht was gelegen bij het verwerpelijke uiterste van centraal overheidsdirigisme. Daarmee had, gelet ook op extreme schaarste, wel niemand vrede. De vraag was wat daaraan viel te doen.

Niet zonder zelfgenoegzaamheid is wel beweerd, dat wederopbouw en herstel vooral te danken waren aan de grote eensgezindheid tussen diverse maatschappelijke groeperingen en geleidingen<sup>3</sup>. Dat klonk plausibel. Het is immers aannemelijk, dat de samenleving als gevolg van de schokken, veroorzaakt door crisis en oorlog, werd doordrongen van de noodzaak tot coöperatief handelen.

Maar in de werkelijkheid waren bijvoorbeeld de opinies over de toekomstige economische orde alvast flink verdeeld. Er bestond geen overeenstemming over het juiste punt van evenwicht tussen vrijheid en regeling. Er heerste voorts verschil van mening over de vraag hoe en in welk tempo de vérgaande overheidsreglementering moest worden opgeheven. Het duidelijkst lagen deze tegenstellingen aanvankelijk misschien wel tussen ondernemers enerzijds en overheid anderzijds. Zo had bijvoorbeeld in een kring van vooraanstaande Amsterdamse ondernemers al tijdens de bezetting diepgaand beraad plaatsgevonden over de toekomstige bedrijfsorganisatie. De conclusies daarvan werden schriftelijk vastgelegd op basis van 'het beginsel, dat het bedrijfsleven baas in eigen huis moet zijn en blijven'<sup>4</sup>.

Als overtuigde voorstanders van de vrije economie waren de ondernemers althans voorlopig bereid een geleide economie te aanvaarden. Mede gelet op de alles overheersende schaarste was men bereid tot samenwerking met de overheid, maar dan toch alleen op grondslag van het particuliere initiatief. In deze zienswijze lag het voor de hand, dat de overheid het mede tot haar taak zou rekenen de terugkeer naar het vrije economische verkeer met kracht te bevorderen.

Maar de overheid scheen weinig aanstalten te maken om deze gedragslijn te volgen. Toen minister van financiën P. Lief tinck in september 1945 met veel élan een begin maakte met de geldzuivering, gebeurde dat nadrukkelijk ook met het doel óp centraal niveau greep te krijgen op de nationale bestedingen - consumptie en investeringen - 'in overeenstemming met de belangen van de volkswelvaart en de behoeften van de Staat'<sup>5</sup>. De behoeften van de Staat - met een hoofdletter!

3. Zeer typerend is in dit opzicht bijvoorbeeld: K.P. van der Mandele, 'De Eendragt van 't Lant', *Economisch-Statistische Berichten*, XL (1955) nr. 1977.

4. *Conclusies van een aantal ondernemers, functionarissen in overheidsorganen en van ondernemersorganisaties te Amsterdam inzake de economische organisatie van het bedrijfsleven in Nederland na den oorlog* (Amsterdam, 1945) 3.

5. Aldus Lief tinck in een radiorede van 12-9-1945. De tekst in *Witboek betreffende de maatregelen tot zuivering van het geldwezen in Nederland* (s-Gravenhage, 1946) 212.

In december 1945 bewandelde de regering deze weg nog verder: het regeringsprogramma bevatte de uitvoerige aankondiging van een stringente, centrale loon- en prijspolitiek<sup>6</sup>. Bij bespreking daarvan in de Tweede Kamer legde de socialistische minister van handel en nijverheid ir. H. Vos er de nadruk op, dat dit beleid was gegrondvest op wat hij een 'vast plan' beliefd te noemen. Weinigen zullen er door gerustgesteld zijn geweest, dat hij tegelijkertijd meedeelde niet in staat te zijn dit plan bekend te maken<sup>7</sup>.

In mei 1946 was het dan weer zover. Zo leek het tenminste. Toen stak namelijk het door de regering ingestelde Centraal Planbureau - omineuze benaming! - met zijn voorlopige denkbeelden van wal. En daarbij werd niet gerept van economische vrijheid. Integendeel! Het bureau volstond ditmaal weliswaar met indicaties van alternatieven maar deelde tussen neus en lippen mee een weloverwogen en doelbewuste centrale produktieplanning in voorbereiding te hebben<sup>8</sup>. Het feit, dat het bureau in zijn rapportage bij voorkeur het woord plan.eerbiediglijk met een hoofdletter spelde zal hier en daar ook wel vrees en irritatie hebben gewekt. Menigeen moet het vermoeden hebben gekregen, dat de indicatieve planning eerlang voor dwingende planning zou worden ingeruild.

De zogenaamde commissie Van der Grinten, ingesteld door het Rooms-Katholieke Centrum van staatkundige vorming, tekende in september 1946 alvast kritiek aan op de regeringsvoornemens inzake het Nationaal Welvaartsplan<sup>9</sup>. De overheid moest zich maar beperken tot een toezichthoudende taak, heette het. De vrees werd uitgesproken, dat de regering het vrijheidselement verwaarloosde. Toen in dezelfde maand het Centraal Economisch Plan verscheen - de naam was inmiddels gewijzigd - kon men enigszins gerustgesteld zijn. Het ging in feite om een globaal Raamplan van indicatieve aard met betrekking tot de jaren 1946-1952<sup>10</sup>. De werkelijke ontwikkelingen gaven daarentegen weer voedsel aan verontrusting. Zo bleef bijvoorbeeld het aantal rijksambtenaren, dat al per 1 januari 1939 was opgelopen tot 38.000, in de eerste na-oorlogse jaren stijgen. Per 1 januari 1947 werd een voorlopig maximum bereikt: 123.000. Daarna nam het aantal rijksambtenaren weer enigszins af tot 96.000 in 1952 toen weer een nieuwe uitbreiding volgde<sup>11</sup>. De groei van het ambtelijk apparaat tekent de toenemende overheidsbemoeienis met het doen en laten van de burger. Deze ontwikkeling

6. 'Nota omtrent een aantal punten van Regeeringsbeleid', *Bijlagen van het verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1945-1946* ('s-Gravenhage, 1946) nr. 123.

7. *Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der voorlopige Staten-Generaal gedurende de zitting 1945-1946* ('s-Gravenhage, 1946) 79.

8. *Eerste nota over het Nationaal Welvaartsplan 1946* ('s-Gravenhage, 1946) 9.

9. *Het Nationaal Welvaartsplan* (Utrecht, s.a.).

10. *Centraal Economisch Plan 1947* ('s-Gravenhage, 1946).

11. W. Drees, *On the Level of Government Expenditure in the Netherlands after the War* (Leiden, 1955), tabel 19.

treft men ook aan op het terrein der openbare financiën. Het aandeel van de lopende uitgaven der rijksoverheid in het nationaal inkomen steeg tussen 1946-1948 van 12,2 tot 13,9%<sup>12</sup>. Pas in 1949 vond een ombuiging in de trend plaats. Toen werd zichtbaar, dat de regering zich niet werkelijk de fundamentele hervorming van de economische orde tot doel had gesteld. Zelfs minister Vos had trouwens bij de verdediging van de regeringsvoornemens ten aanzien van lonen en prijzen vooropgesteld, dat het ook hem te doen was om de verhoging van het levenspeil en dat men daarbij in de eerste plaats was aangewezen op de nationale produktie<sup>13</sup>. Het vraagstuk van de economische orde kwam zo bezien op de tweede plaats.

Inderdaad hanteerde de regering het ordeningsbeleid niet als doel, maar als middel. Omstreeks 1948 - de socialist Vos had inmiddels het veld geruimd - hadden regering noch hoge ambtenaren er niet de minste moeite mee te zeggen, dat in de economische orde opportuniste troef was. De directeur-generaal voor de prijzen, prof. G. Brouwers, noemde wat dit betreft alle dogmatiek uit den boze<sup>14</sup>. De minister van economische zaken, de rooms-katholiek J.R.M. van den Brink, deelde de Tweede Kamer in november 1948 mee, dat hij zich liet leiden door het 'doelmatigheidsprincipe'. 'De gevolgde economische politiek dient steeds een mengvorm te zijn waarin elementen van vrijheid en gebondenheid elkaar aanvullen'<sup>15</sup>. De omstandigheden zouden wel bepalen hoe die mengvorm er in concreto zou uitzien. Het was alsof F. de Vries het woord voerde!

Maar juist omdat de voortdurende wisseling van omstandigheden in de praktijk steeds weer de keus gaf uit een grote verscheidenheid van mengvormen tussen de twee uitersten van de economische orde, mocht men toch wel rekenen op het opmaken van een betrouwbaar bestek. Inmiddels werd de burger namelijk toch maar overstelpt met een wirwar van diverse reglementeringen, vestigingsvergunningen, distributievoorschriften, prijs- en loonmaatregelen, produktievoorschriften, bestedingsbeperkingen en wat niet al. Het is begrijpelijk, dat er behoefte was aan richtlijnen omtrent de meest wenselijke inrichting van de economische orde. Overheid en bedrijfsleven waren partij in het geding. Van hen viel dus niet te verwachten, dat zij een betrouwbare koers zouden uitstippelen. Dat was veeleer de zaak van deskundigen. Inderdaad werden van die kant ernstige pogingen ondernomen om het ordeningsvraagstuk op te helderen. De Vereniging voor de

12. *Ibidem*, tabel 1.

13. *Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer 1945-1946*, 79.

14. G. Brouwers, *De economische politiek in de naaste toekomst* (s.l., s.a.). Het betrof een bundel artikelen van de hand van Brouwers, verschenen in *Het Parool* tussen 23 oktober en 14 november 1948.

15. *Toestand, problemen en perspectieven van de Nederlandse Economie*, II (s.l., 1949) 15. Deze brochure werd samengesteld aan de hand van de rede van Van den Brink in de Tweede Kamer op 24 november 1948.

staathuishoudkunde en de statistiek bijvoorbeeld besteedde haar eerste drie jaarvergaderingen van na de bevrijding aan onderwerpen, die rechtstreeks met deze problematiek samenhangen<sup>16</sup>. Het moet veelzeggend worden genoemd, dat daarbij al in 1945 werd vastgesteld, dat de geleide economie geen behoorlijke oplossing kon bieden voor het vaststellen van de rentestand. De zo belangrijke productiefactor kapitaal zou zodoende geen juiste beloning ontvangen. Daarmee werd de welvaartsontwikkeling onherstelbare schade toegebracht.

Kennelijk waren de deskundigen het er dus over eens, dat het centrale stelsel verworpen moest worden. Toch bleek daaruit nog niet hoe en tot hoever de overheidsbemoeienissen beperkt moesten worden. Van alle daaromtrent binnen de Vereniging uitgebrachte adviezen lijkt mij dat van prof. dr. J. Tinbergen, uitgebracht in 1947, het meeste hout te snijden. Terwijl zijn toenmalige opponent ir. H.J. Keus, 99 bladzijden gebruikte om te concluderen dat het ging om

een synthese van gematigd individualisme en verdraagzaam collectivisme, van economie en sociologie, van het statische en het dynamische, van vrijheid en onvrijheid, van materialisme en idealisme, van nationalisme en internationalisme

enz. enz. - tot warempel de synthese tussen 'het Westen en het Oosten' toe -, volstond Tinbergen met welgeteld 19 bladzijden.

Terecht constateerde hij, dat 'verschillende wegen naar een vrijere volkshuishouding' voerden. Het hing er maar vanaf welke eisen men wat dat betreft wilde stellen. Waar het dan om ging was het afwegen van kosten en voordelen; die verbonden waren aan het overwinnen van de overgangsmoeilijkheden. Volgens Tinbergen vond de bestaande overheidsreglementering zijn grondslag in vier verschillende omstandigheden.

Daar was in de eerste plaats de extra-schaarste. Zeer exact stelde Tinbergen vast, dat deze extra-schaarste wat betreft consumentengoederen alleen gedefinieerd kon worden aan de hand van een tevoren gekozen stelsel van prijzen en inkomens. Alleen bij *gegeven*-prijzen en inkomensverdeling blijkt namelijk de omvang van de vraag naar goederen bepaald te zijn. Er is sprake van extra-schaarste als het aanbod bij de aldus vastgestelde vraag ten achter blijft. Onder deze om-

16. *Prae-Adviezen over de vragen: Bestaat er verschil tusschen de functie der rente in de vrije economie en die in de geleide economie? Heeft in de geleide economie de overheid de mogelijkheid den rentestand naar willekeur te beïnvloeden?* ('s-Gravenhage, 1945). *Idem: Gesteld dat men te zijner tijd het huidige systeem van geleide economie weer geheel of gedeeltelijk door een stelsel van vrije economie zal willen vervangen, welke voorwaarden moeten dan zijn vervuld en welke maatregelen zullen daartoe moeten worden genomen respectievelijk ingetrokken?* ('s-Gravenhage, 1947). *Idem: Is handhaving van het huidige stelsel van loonbeheersing door de overheid gewenst? Zo neen, dient dan ter bevordering van een zo groot mogelijke volkswelvaart de overheid invloed te behouden op de loonvorming, of dient deze plaats te vinden op basis van onderhandelingen van de betrokken partijen?* ('s-Gravenhage, 1948).

standigheden moesten overheidsvoorschriften ervoor zorgen, dat ook de laagste inkomensklasse een zeker pakket consumentengoederen ontving. Het moest worden voorkomen, dat de hoogste inkomensklasse te veel gebruikte. Hetzelfde resultaat zouden zeer hoge progressieve belastingen, gekoppeld aan het verbod van vermogensliquidatie bewerkstelligen. Maar dat zou een omslachtige, niet doelmatige onderneming zijn. Rantsoenering was onder de gegeven omstandigheden de beste keus. Soortgelijke redeneringen volgde Tinbergen met betrekking tot de voorziening van grondstoffen, halffabrikaten en duurzame investeringsgoederen. Het herstel van de vrije prijsvorming kon door deze redeneringen worden gebonden aan zeer bepaalde voorwaarden. Wat consumentengoederen betrof ging het om het herstel van de normale vraag- en aanbodverhoudingen. Vermogens-, belasting- en inkomenscorrecties zouden de abnormale inhaalvraag, voortvloeiend uit oorlogsschaarste en na-oorlogse bestedingspsychose moeten beteugelen. Daarnaast moest voorrang worden gegeven aan uitbreiding van de produktie. Op dezelfde wijze beschouwde Tinbergen het herstel van vrijheden op andere markten: de markt voor produktie- en investeringsgoederen, de arbeidsmarkt, de geld- en kapitaalmarkt, de deviezenmarkt, de woningmarkt. Zodoende werd het herstel van het vrije ruilverkeer afhankelijk gesteld van kwantificeerbare variabelen en niet langer gebonden aan kwalitatieve verhoudingen. Zo kwam Tinbergen tot een schematisering, waarbij luxe goederen het eerst en goederen met een zeer lange levensduur het laatst aan overheidsreglementering werden onttrokken.

Maar de liberalisatie hing in de tweede plaats ook af van ontwikkelingen in het buitenland. Wat dat betreft achtte Tinbergen feitelijk de omvang van de binnenlandse werkgelegenheid doorslaggevend als criterium voor de mate van overheidsingrijpen in het economische verkeer met het buitenland.

In de derde plaats wees Tinbergen op overheidsvoorschriften als gevolg van binnenlandse onevenwichtigheden, terwijl in de vierde plaats veranderingen in maatschappij-opvattingen in het algemeen eveneens tot overheidsingrijpen konden leiden. Daarbij was vaak niet voldaan aan de voorwaarden voor overheids-onthouding.

In dit nuchtere, kwantitatief georiënteerde betoog bepleitte Tinbergen in feite de opheffing van overheidsbemoedeningen, die hun oorsprong vonden in de extra-schaarste en het verkeer met het buitenland. Het was een rechtvaardiging voor het opportunistische regeringsbeleid inzake de economische orde. De scherpe kritiek van F. de Vries<sup>17</sup> op het opportunisme, dat tijdens het interbellum alleen maar rampen zou hebben veroorzaakt, werd daarmee tegengesproken.

De algemene veranderingen in de maatschappij-opvattingen zorgden er intussen

17. F. de Vries, 'Zal het dagen?', *Economisch-Statistische Berichten*, XXX (1945) nr. 1474.



voor, dat de principiële discussie over de economische orde voortduurde. Wederopbouw en herstel moesten volgens menigeen namelijk de vernieuwing van het economisch bestel inhouden. Deze discussie sloot echter niet rechtstreeks aan bij het herstel van de welvaart, het uitbreiden van de nationale produktie en het verzekeren van de werkgelegenheid. De hervorming van de economische orde gold veeleer als een doel, dat op zichzelf genomen de moeite waard was. Inspraak- en medezeggenschap van belangengroeperingen, wijzigingen van de machtsverhoudingen stonden ter discussie.

Aanvankelijk scheen de Regering zelf het voortouw te nemen:

De regering is van mening, dat een nieuwe publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie moet worden opgebouwd met organen, die in staat zijn het gehele sociaal-economische beleid, voor zover niet de centrale overheid dat zelf in de hand moet houden, over te nemen,

heette het in de nota over de regeringsbeleid in december 1945<sup>18</sup>.

Tezelfdertijd verscheen daaromtrent een wetsontwerp van minister Vos. Toch zou het zo'n vaart niet lopen. Dat is niet zo verwonderlijk. Het desbetreffende debat ging wat zijn oorsprong betreft namelijk terug tot in de negentiende eeuw. Het georganiseerde bedrijfsleven - werkgevers- en werknemersverenigingen beide - politieke partijen en levensbeschouwelijke groepen hadden er met groot enthousiasme aan deelgenomen, zonder tot dusverre in staat te zijn geweest een afdoend compromis te bereiken. Elk sloeg de ander bij voortdoring met zijn eigen dogmatiek en beginselen om de oren. De bevrijding bracht daarin geen wijziging.

In de praktijk sorteerde het totstandkomen van de privaatrechtelijke Stichting van de Arbeid effect, omdat werkgevers en werknemers daar in onderling overleg onder toezicht van de minister van sociale zaken de loonregeling bedisselden. Van publiekrechtelijke hervormingen kwam intussen niets terecht. Maar in 1950 kwam zowel de wet op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie als die op de ondernemingsraden tot stand. Zij betekenden in het uiterste geval een bescheiden vernieuwing van de economische orde. Geen van beide heeft voor de wederopbouw en het herstel van de economie betekenis gehad.

Intussen voltrokken zich in de praktijk van het economisch bestel tijdens de periode 1945-1950 ontwikkelingen, die door wel niemand met zoveel woorden waren voorzien, maar toch duidelijk maakten, dat Nederland voor een model van de economische orde opteerde, dat in tal van opzichten uniek was.

Het overheidsdirigisme werd overeenkomstig de richtlijnen van Tinbergen beperkt. Toch bleef de regering de verantwoordelijkheid voor het economisch leven aanvaardden<sup>19</sup>. Al omstreeks 1948 bleek, dat de regering daarbij in de regel zou

18. *Bijlagen van het verslag der Handelingen van de Tweede Kamer, 1945-1946*, nr. 123.

19. J.E. Andriessen, S. Miedema, C.J. Oort, *De sociaal-economische besturing van Nederland* (Groningen, 1963), hoofdstuk ix.

volstaan met een globale besturing. Wat dit betreft koos Nederland kennelijk voor een bestel, dat doorgaans wordt aangeduid met de term 'georiënteerde economie'. Het neemt niet weg, dat daarvan ook werd afgeweken als de omstandigheden daartoe leidden. De regering bemoeit zich wel degelijk soms ook met bepaalde bedrijfstakken, bepaalde prijzen, bepaalde lonen, ja zelfs met bepaalde ondernemingen.

Daarnaast openbaarden zich ook corporatieve elementen in de economische orde. Het tijdvak 1945-1950 bracht in het economische leven de bevestiging, de erkenning en de uitbreiding van een heel netwerk van privaatrechtelijke en (semi)-publiekrechtelijke regelingen en organisaties. Het samenspel tussen enerzijds dit soort instituties en anderzijds de centrale overheid kwam in sommige opzichten overeen met het Franse model van de 'économie concertée'. In Frankrijk tekenden centrale overheid en ondernemers gezamenlijk voor de planning op lange termijn. Zover kwam het in Nederland niet. Het staatssocialisme met zijn ver doorgevoerde centrale planning werd evenmin gevolgd, al bleven bepaalde aanzetten daartoe als waardevol behouden.

Zo kwam een economische orde tot stand, die zich feitelijk al tijdens het interbellum had aangekondigd. Zij onderscheidde zich door een genuanceerd mengmoes van uiteenlopende ordeningssystemen, dat elders in de wereld zijn weerga niet vond. Binnen deze orde vormden opportunisme en compromissen destijds een werkbaar en aanvaardbaar geheel. Maar zijn ingewikkelde opzet speelde de feitelijke leiding van het economisch leven in handen van een beperkt aantal deskundigen, die gerecruteerd werden uit belangenorganisaties en overheidslichamen.

De materiële basis voor deze opzet van de economische orde werd gelegd door het herstel en de uitbreiding van de nationale produktie en de wijze waarop daarbij knelpunten werden overwonnen. Deze knelpunten vloeiden in de eerste plaats voort uit de grote omvang van de oorlogsschade. Nog afgezien van ongeveer 230.000 dodelijke slachtoffers van het oorlogsgeweld, was er de schade in de materiële sfeer. In navolging van anderen heeft collega Joh. de Vries deze op rond 26 miljard geraamd. Hij vergeleek dit bedrag met het vooroorlogse nationale vermogen ter waarde van 28.7 miljard gulden<sup>20</sup>. Van dat vermogen was ongeveer een kwart verloren, terwijl het vooroorlogse nationale inkomen ter grootte van 5 miljard gulden eveneens met 25% was gedaald. Inmiddels was de staatsschuld gestegen van ruim 4 miljard tot liefst 13 miljard gulden. Het betekende, dat Nederland met een bijna insolvente boedel opgescheept zat. Tinbergen had het al in 1945 in beeldende termen gezegd:

20. Joh. de Vries, *Nederlandse economie*, 87.

Wanneer wij [onder vredesomstandigheden Kl.] allen een jaar lang niet gewerkt hadden en in die vacantielijd 50% meer hadden verbruikt dan onze normale consumptie, hadden wij na thuiskomst een iets betere toestand aangetroffen dan de thans heersende<sup>21</sup>.

Van normale consumptie was intussen geen sprake. In feite was het nationale verbruik met zo'n 40 à 50% gedaald. Waar het nationaal inkomen in mindere mate was afgenomen dreigde het losbarsten van de onbestede koopkracht verdere ont- wrichtingen te veroorzaken. Het was onder deze omstandigheden ongewenst ab- solute prioriteit toe te kennen aan het opheffen van de allesoverheersende schaarste aan primaire levensbehoeften. In dat geval zouden namelijk de be- drijfstakingen, die daarin voorzagen, niet alleen veel sneller dan normaal groeien maar zich ook veel sneller ontwikkelen dan de andere. Zodra in de dringende behoeften zou zijn voorzien, zou de vraag zich richten op de andere bedrijfstak- ken. Gelet op de heersende schaarste zouden deze bedrijfstakken middelen moe- ten onttrekken aan de aanvankelijk zo snel groeiende. Zo zou een crisis ontstaan, die als gevolg van de wispelturige vraag zich van de ene sector naar de andere zou voort slepen. Van een evenwichtig herstel kon zo geen sprake zijn.

Niet alleen de omvang van de oorlogsschade, maar ook zijn ongelijke verdeling over de diverse produktie-sectoren van de volkshuishouding wierp hindernissen op tegen een evenwichtig herstel<sup>22</sup>. Het verkeerswezen was het ernstigst getroffen. Liefst 55% van de kapitaaluitrusting was verloren gegaan. De industrie was er met een kapitaalverlies van 40% beter vanaf gekomen, ook omdat het in de vorm van voorraadverliezen relatief gemakkelijk was op te vangen. Land- en tuinbouw tenslotte moesten rekenen met een capaciteitsverlies van 20%. Zo stond in mei 1945 8,5% van de cultuurgronden als gevolg van inundaties onder water.

Uitzonderlijke schaarste heerste ook op het gebied van de volkshuisvesting. Ver- nietiging en gebrek aan nieuwbouw en vervanging leverden een tekort van zo'n 300.000 woningen op. Circa 1 miljoen Nederlanders beschikten daardoor niet over adequate woonruimte. De demografische ontwikkeling verscherpte na de oorlog deze problematiek. Het geboorte-overschot was in 1946-1950 bijna twee- maal zo hoog als vóór de oorlog<sup>23</sup>. De repatriëring van Nederlanders uit Indone- sië bracht de immigratie in 1946 op een absoluut maximum. De vrij omvangrijke emigratie, die met actieve medewerking van de regering op gang kwam, bood

21. J. Tinbergen, 'Hoe staan wij ervoor', *Economisch-Statistische Berichten*, XXX (1945) nr. 1474.

22. Vergelijk: J. M. Delfgaauw, 'Enige Aspecten van Nederlands economisch Herstel', *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, I (1947).

23. *Zeventig Jaren statistiek in tijdreeksen* (Zeist, 1959) 11. Het gemiddelde geboorteoverschot be- liep 145.672 in 1946-1950; in 1935-1939: 99.735. Hetzelfde werk bevat gegevens over de buitenlandse migratie. Het migratietekort bereikte in 1952 met 47.681 een absoluut record. De immigratie was maximaal in 1946 met 107.373 personen, de emigratie in 1952 met 81.347.

maar een beperkt soelaas. Zij beliep tussen 1946-1950 slechts ongeveer één derde van het geboorte-overschot.

Met het voorgaande is de problematiek van reëel economische aard in globale termen aangeduid. Natuurlijk is het mogelijk deze problematiek nader te verbijzonderen en ik zal dat straks in bepaalde opzichten ook nog doen. Voorlopig volsta ik er evenwel mee te zeggen, dat het opheffen van de extra-schaarste, die voortvloeide uit de oorlogsschade en zijn ongelijke spreiding, op verschillende manieren kon plaatshebben. Van beslissende aard zou daarbij het uitbreiden van de lopende produktie zijn. Daarnaast was het tijdelijk mogelijk de extra-schaarste te bestrijden via kredieten of schenkingen uit het buitenland dan wel via het interen op reële vermogensbestanddelen. Juist omdat het in de twee laatstgenoemde gevallen om tijdelijke oplossingen ging was het zaak de aldus ter beschikking komende middelen te gebruiken voor het opheffen van de knelpunten, die de uitbreiding van de lopende produktie belemmerden of verhinderden. Deze middelen kwamen dus niet in aanmerking voor een rechtstreekse verhoging van de levensstandaard, hoezeer de noodzaak daartoe ook mocht dwingen.

De reële problemen en knelpunten konden intussen niet worden doorbroken zonder dat aan bepaalde financieel-monetaire voorwaarden was voldaan. Daarop moet thans enigszins dieper worden ingegaan.

Aan de orde was het gevaar van verdere ontwrichtingen van het economisch leven omdat een enorm aangezwollen geldvolume tegenover een nijpend tekort aan consumptie- en kapitaalgoederen stond. De totale geldhoeveelheid was toegenomen van ongeveer 2,5 miljard gulden in 1938 tot 10,9 miljard bij de bevrijding<sup>24</sup>. Ongeveer de helft daarvan was 'zwevende koopkracht', die een potentiële vraag vertegenwoordigde waaraan niet kon worden voldaan. Op die manier dreigde een hyperinflatie zoals die ook na de Eerste Wereldoorlog in Centraal-Europa zoveel schade had aangericht. Het beteugelen daarvan was noodzakelijk. Drie mogelijkheden dienden zich daartoe aan<sup>25</sup>.

Het was in de eerste plaats mogelijk de inflatoire spanning geleidelijk te verminderen. De overheid moest dan op haar begroting gedurende een reeks van jaren overschotten creëren. Deze verschafte de ruimte voor geldvernietiging. Inmiddels zou de overheid wel de geldende prijs- en rantsoeneringsvoorschriften moeten handhaven, daar anders grote onrechtvaardigheid zou ontstaan. Maar deze gedragslijn stuitte op grote weerstanden bij het publiek, dat maar node genoeg nam met het dirigistische schaarstebeleid.

De tweede mogelijkheid, die met name in Frankrijk en Italië toepassing vond,

24. P. Liefstinck, *The post-war rehabilitation of the Netherlands* (Den Haag, 1973) 14.

25. Zie: C. Goedhart, 'De financiële en monetaire politiek in Nederland sinds de oorlog', *Weekblad van handelsinformatie van de Bank van Brussel* (1955) nr. 321; Ch. Glasz, 'Geld in de maalstroom', *Economisch-Statistische Berichten*, XL (1955) nr. 1977.

scheen van aantrekkelijke eenvoud. Zonder zich te bekommeren om monetaire problemen schafte men daar haastig de prijs- en rantsoeneringsmaatregelen af. De vrije economie moest zelf maar voor het evenwichtsherstel zorgen. Maar in de praktijk bleek al gauw, dat haastige spoed zelden goed is, omdat beide landen toch door een onstuitbare geldontwaarding werden getroffen.

Daartegenover bestond hier te lande de opvatting, dat inflatie 'de meest onrechtvaardige vorm van belastingheffing was'. Daarom gold hier handhaving van het monetaire evenwicht, naast het bevorderen van de werkgelegenheid, als één der voornaamste doelstellingen van het sociaal-economisch beleid. Het kwam erop neer, dat men bij gegeven prijs- en inkomensverhoudingen moest streven naar de gelijkheid tussen nationale bestedingen en nationale middelen<sup>26</sup>. Het steriliseren dan wel vernietigen van de overtollige geldhoeveelheid was daartoe een eerste ver-eiste.

Daarom opteerde Nederland voor de derde mogelijkheid van een tussenoplossing. Het betekende, dat op korte termijn een drastische geldzuivering moest worden uitgevoerd. De eerste - technische - fase daarvan ging op 26 september 1945 van start<sup>27</sup>. Het papiergeld werd ongeldig verklaard. De girale gelden werden geblokkeerd. Op 3 oktober begon de tweede fase. Nieuw papiergeld werd in ruil voor het oude mondesmaat in omloop gebracht. De girale saldi werden onder bepaalde voorwaarden geleidelijk gedeblokkeerd. De wijze waarop dit gebeurde maakte het mogelijk de nationale bestedingen te sturen in de meest gewenste richting. Zo konden bijvoorbeeld consumptie en import worden beperkt, terwijl aan investeringen de vrijere teugel werd gelaten.

De derde fase van de geldzuivering voltrok zich vooral tussen 1946 en 1948. Zij betrof de vernietiging van de overtollige geldhoeveelheid. Dat gebeurde in de vorm van twee buitengewone belastingen - de vermogensaanwasbelasting en de vermogensheffing ineens - en het omzetten van al deze niet geblokkeerde gelden en tegoeden in tijdelijk niet verhandelbare schuldtitels van de overheid. Op die manier ging de overheid een tweede inflatiehaard te lijf. Deze was gelegen bij de enorme aanwas van de kortlopende overheidsschuld, die gemakkelijk in geld om-

26. De term monetair evenwicht werd na de oorlog in de desbetreffende uiteenzettingen vrij on-nauwkeurig gebruikt. Hier wordt ervan uitgegaan dat sprake is van monetair evenwicht (bij gegeven prijs- en inkomensverhoudingen) als de totale geldomloop gelijk is aan de totale vrijwillige liquidi-teitsvoorkeur. Van het geld gaat dan generlei invloed uit op de reële economische sfeer. Vgl. S. Korte-weg en F.A.G. Keesing, *Het moderne geldwezen* (vierde druk; Amsterdam, 1952) 164. Zie ook: H.J. Witteveen, 'Rijksbegroting en monetair evenwicht', *De Rijksbegroting* (Rotterdam, 1949) III.

27. *Witboek*; Liefinck, *Rehabilitation*; H.W.J. Bosman, 'Het verloop van de geldzuivering in Ne-derland in de jaren 1946-1950', *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, V (1951); M.W. Holtrop, 'Wirt-schaftspolitik und Wirtschaftslage in den Niederlanden. Vortrag für die Züricher Volkswirtschaftli-cher Gesellschaft am 15. Februar 1950' (stencil).

zetbaar was en tijdens de oorlog was toegenomen van 0,5 miljard gulden tot liefst 16,4 miljard<sup>28</sup>. Inderdaad was de vlottende schuld in 1950 met 3,2 miljard gulden gereduceerd. Daarbij moet wel worden aangetekend, dat de geconsolideerde schuld met 3 miljard gulden was toegenomen.

Ook aan de omvang van de geldhoeveelheid gemeten was de geldzuivering een succes. Tussen 1948-1950 stabiliseerde het geldaanbod zich op een peil, dat ongeveer één derde lager was dan bij de bevrijding. Door de gelijktijdige stijging van het nationaal inkomen daalde het procentueel aandeel daarin van het geldaanbod tot onder het vooroorlogse niveau<sup>29</sup>.

Toch slaagde de regering niet in haar opzet het monetair evenwicht door de geldzuivering te verwezenlijken. Tussen 1945-1950 stegen de groothandelsprijzen op basis van 1948 = 100 van 64 tot 117 punten; het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie steeg op dezelfde basis van 85 tot 111 punten<sup>30</sup>. Alleen al de handhaving van de reële lonen op hetzelfde niveau vereiste een aanpassing van de nominale lonen in dezelfde orde van grootte. Juist deze - voor het overige noodzakelijke - loonstijging gaf reden tot zorg. Ondanks alle matiging, die het centrale loonbeleid betrachtte, werd de Nederlandse concurrentiepositie daardoor benadeeld. Dat gaf des te meer zorgen omdat de arbeidsproductiviteit te wensen overliet<sup>31</sup>. Door een veelheid van omstandigheden en oorzaken, waaraan weinig of niets te verhelpen viel, herstelde de arbeidsproductiviteit zich slechts langzaam. Het vooroorlogse peil was zelfs in 1950 nog niet bereikt. In de omringende landen lag de arbeidsproductiviteit aanmerkelijk hoger.

Toch kon men de regering moeilijk verwijten, dat het monetair evenwicht niet in één klap was verwezenlijkt. De regering werd namelijk geconfronteerd met nieuwe inflatiebronnen. Zij vormden de onvermijdelijke begeleiding van de eerste jaren van herstel. Nederland moest toen genoegen nemen met een belangrijk invoeroverschot om het produktie-apparaat te herstellen en de consumptie op een aanvaardbaar peil te handhaven<sup>32</sup>. Voor de financiering van deze bestedingen, waartegenover onvoldoende reële middelen stonden, moest van inflatoire financiering gebruik worden gemaakt. Voor zover daarmee vreemde valuta werden aangekocht, werd de inflatie overigens op het buitenland afgewenteld. Een tekort aan reserves dreigde evenwel tot rampzalige gevolgen te leiden. Zo beliep de tota-

28. Lieftinck, *Rehabilitation*, tabel V.

29. *Ibidem*, tabel I.

30. *75 jaar statistiek van Nederland* ('s-Gravenhage, 1975) u, prijzen 133,135.

31. *De produktiviteit in Nederland. Nota aangeboden door de Minister zonder portefeuille en de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid a.i. aan de Staten-Generaal op 8 oktober 1951* ('s-Gravenhage, 1951), P.J. Verdoorn, *Arbeidsduur en Welvaartspeil* (Leiden, 1947).

32. C. Goedhart, 'Tien jaar monetaire politiek', *Tien jaar economisch leven in Nederland* ('s-Gravenhage, 1955) 117.

Ie nationale produktie over de jaren 1946 en 1947 te zamen 22 miljard gulden, terwijl de bestedingen opliepen tot 24,8 miljard gulden<sup>33</sup>. Het groeiende tekort op de betalingsbalans, de uitputting van de goud- en deviezenreserves, de onmogelijkheid om verdere kredieten in het buitenland op te nemen, brachten eind 1947 heel het economisch herstel in gevaar. Consumptie, investeringen, importen en overheidsuitgaven zouden moeten worden beperkt en verlaagd.

De Marshall-hulp bracht redding uit de nood. Haar monetair effect was tweeledig. Zij verschafte in de eerste plaats de dekking van het onvermijdbare tekort op de betalingsbalans. Daar het tekort koopkracht absorbeerde droeg de hulp in de tweede plaats bij tot de binnenlandse monetaire sanering. De regering steunde deze sanering krachtig met aanvullende maatregelen. Het loonbeleid bleef om te beginnen elke opwaartse druk op de prijzen vermijden. De reële lonen bleven daardoor ten achter bij het vooroorlogse peil. Een stringent beleid van kredietbewaking, voor een belangrijk deel uitgevoerd door de Nederlandse Bank, verhinderde in de tweede plaats de ongebreidelde kredietinflatie<sup>34</sup>. De tekorten op de overheidsbegroting uit 1946 en 1947 maakten in 1948 en 1949 tenslotte plaats voor aanzienlijke overschotten<sup>35</sup>. Alleen een enkele maal moest nog een drastische noodgreep worden toegepast. Dat was met de devaluatie van de gulden in september 1949 het geval op het gebied van de wisselkoersen<sup>36</sup>. Spanningen in het internationale betalingsverkeer noodzaakten daartoe, mede omwille van de werkgelegenheid. Maar in hetzelfde jaar was het monetaire evenwicht feitelijk bereikt: de nationale bestedingen hadden zich bij de nationale middelen aangepast en omgekeerd. Het betekende, dat in de loop van ditzelfde jaar verreweg het grootste deel van de rantsoeneringsmaatregelen kon worden opgeborg. De prijsbeheersing werd versoepeld. De uitkering van subsidies en toeslagen wegens bijzondere noodgevallen werd beperkt. Wat nog resteerde was het stringente loonbeleid en het al even stringente huur- en woonruimtebeleid.

Toen ik zoëven de Marshall-hulp memoreerde wees ik alleen op haar monetaire effecten. Maar in werkelijkheid was de hulp van ruimere betekenis. Deze betekenis was groter dan haar omvang misschien doet vermoeden, want deze was relatief gering. In totaal ontving Nederland tussen 1948-1952 zo'n 3,5 miljard gulden aan schenkingen en kredieten op een totale omvang van de nationale bestedingen

33. E. van Lennep, 'De monetaire aspecten van de Amerikaanse economische hulpverlening', *Herwonnen welvaart. De betekenis van het Marshallplan voor Nederland en de Europese Samenwerking* ('s-Gravenhage, 1954) 30.

34. Men zie: *Verslag van de Nederlandse Bank* (Amsterdam, 1945-1950).

35. Lief tinck, *Rehabilitation*, tabel II.

36. 'De devaluatie van de gulden', *Economisch-Statistische Berichten*, XXXIV (1949) nr. 1689.

van 89 miljard gulden - minder dan 4% daarvan dus<sup>37</sup>. Maar het uitblijven van deze steun zou een geringere consumptie en investeringsactiviteit tot gevolg hebben gehad. Gegeven de inelasticiteit van de consumptie zou het leeuwedeel van de bestedingsbeperking ten laste zijn gekomen van de investeringen. Alleen al in 1948 zou 1,5 à 2 miljard gulden minder geïnvesteerd zijn. Bij een kapitaalcoëfficiënt van 3 zou de lopende produktie met een half miljard gulden zijn afgenomen. Daardoor zouden verdere consumptie- en investeringsverliezen zijn ontstaan, die het economisch herstel via zijn natuurlijkste weg - uitbreiding van de produktie - zouden hebben belemmerd.

Daarmee ben ik dan uit de financieel-monetaire sfeer teruggekeerd bij de reële problematiek van het economisch herstel, voortspruitend uit de omvang van de oorlogsschaarste en zijn ongelijke verdeling over de volkshuishouding. De oplossing van deze problemen lag niet bij een ongerichte aanpak. Het was evenmin mogelijk alle vraagstukken tegelijk met even grote energie aan te vatten. Via het aangeven van prioriteiten moest aan de dringendste knelpunten in zekere mate voorrang boven andere worden gegeven. Dat betekende, dat men eigenlijk niet kon spreken van één bepaalde en duidelijke periode van economisch herstel.

Nadat in 1945 nog voorrang moest worden gegeven aan een zeker herstel van het verbruik, vroeg daarna het herstel van de produktie bijzondere aandacht. Daarbij dienden zich weer verscheidene alternatieven aan. Het Centraal Planbureau becijferde in zijn eerste rapport dat de metaalnijverheid in 1946 de hoogste prioriteit verdiende, omdat deze de basis bood voor het verdere herstel. Dat betekende, dat tegelijkertijd bepaalde knelpunten in de energievoorziening en het verkeerswezen moesten worden opgeheven. De wederopbouw van het overige verkeersapparaat, de andere industriële bedrijfstakken en de landbouw werd onder bepaalde veronderstellingen op 3 jaar geraamd. De herstelperiode voor duurzame consumptiegoederen werd op 4 à 5 jaar geschat, terwijl die voor bouwwerken 'waarschijnlijk ca. 10 jaar zal zijn'<sup>38</sup>. Voor elk van deze fasen van herstel berekende het bureau voorts de omvang van de benodigde middelen, terwijl ook werd aangegeven welk welvaartsniveau binnen het bereik der mogelijkheden lag.

Naast en tegenover deze mogelijkheden stelde het Planbureau een aantal alternatieven. Op technische gronden werden geringere prestaties op het gebied van de energievoorziening en het vervoerswezen, een sterker gebruik van middelen uit het buitenland en een revaluatie van de gulden niet aanbevelingswaardig geacht. Psychologische bezwaren rezen tegen vergroting van de werkende bevolking, tegen het verlengen van de arbeidsduur, tegen het aantrekken van buitenlandse arbeidskrachten en tegen veranderingen van loonstelsels, winstdeling en de mede-

37. J. Tinbergen, 'De betekenis van het Marshallplan voor de Nederlandse volkshuishouding', *Herwonnen welvaart*.

38. *Eerste Nota*, par. 8.



zeggenschapsregels. Van een aantal alternatieven konden resultaten alleen op langere termijn worden verwacht. Het betrof rationalisatie, standaardisatie en research, verbetering van het bodemgebruik, scholing en herscholing, emigratie en mogelijkwerwijs herstelbetalingen uit Duitsland.

Deze getrapte aanpak van de reële herstellpolitiek werd kenmerkend voor het pragmatische, opportunistische doelmatigheidsbeleid, dat de achtereenvolgende regeringen feitelijk toepasten met het doel uitbreiding te geven aan de productie. Telkens weer gaf men zich op cijfermatige grondslag rekenschap van de actuele problemen, de mogelijkheden die zich voor hun oplossing aandienen en de middelen en instrumenten die daarbij gebruikt konden worden. De behaalde resultaten werden telkens weer getoetst aan de inspanningen en nieuwe gezichtspunten, om het regelkader van het economische herstel te verbeteren. Het bedrijfsleven werd daarbij in al zijn schakeringen en geleidingen in staat gesteld daarop in te spelen.

Het heeft weinig zin op deze plaats in te gaan op de concrete ontwikkelingen en veranderingen zoals deze zich jaar voor jaar voltrokken. Ik volsta met op te merken, dat wat zich in 1945 en 1946 aandienende als pragmatisch herstelbeleid tegen het einde van de jaren veertig haast geruisloos en vanzelfsprekend werd voortgezet in de vorm van het structurele groeibeleid. De eerste industrialisatienota, die de minister van economische zaken bij de behandeling van de Rijksbegroting voor 1950 indiende, sloot qua opstelling en doelstellingen ten volle aan bij het beleid, dat aan herstel en wederopbouw vorm en inhoud had gegeven<sup>39</sup>.

Zo leidde alle pragmatiek en opportunisme op zowel het terrein van de economische orde als op het gebied van de voortbrengings- en verbruiksstromen tot de feitelijke en officiële bevestiging van het beginsel dat de overheid met min of meer vergaande verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het economisch leven was belast. Deze gang van zaken was het sluitstuk van een ontwikkeling, die zich al ver vóór de Tweede Wereldoorlog had aangediend. Het is vooral deze omstandigheid, die het vermoeden wettigt, dat herstel en wederopbouw ondanks de vele en veelsoortige alternatieven die zich ten aanzien daarvan aandienen, wat dat betreft toch nauwelijks tot een ander resultaat hadden kunnen leiden. Het is al met al zeer de vraag of de samenleving werkelijk de keus had de overheid in haar midden een wezenlijk andere taak en plaats toe te bedelen. Bij alle vrijheid en toevaligheid eigen aan het historisch proces scheidt ditzelfde proces ook zijn dwingende structuren waaraan niet valt te ontkomen.

39 'Nota inzake de industrialisatie van Nederland', *Handelingen der Staten-Generaal 1949-1950. Rijksbegroting voor het dienstjaar 1950* ('s-Gravenhage, 1950) bijlage A.

# Het Nederlandse Veiligheidsbeleid 1945-1950\*

H. A. SCHAPER

Het Nederlandse veiligheidsbeleid vóór de tweede wereldoorlog was gegrondvest op het Europees machtsevenwicht. De neutraliteitspolitiek ging uit van de gedachte dat géén van onze drie grote buurlanden - Engeland, Duitsland en Frankrijk - kon toestaan dat één van de andere twee het strategisch zo belangrijke Nederland zou bezetten. Daarom was de veiligheid van Nederland bij ontstentenis van een effectieve internationale rechtsorde het meest gebaat bij een stabiel machtsevenwicht tussen de Europese grote mogendheden. Nederland dacht de stabiliteit van dit machtsevenwicht, en zodoende zijn eigen veiligheid, te vergroten door zich in de jaren van de neutraliteitspolitiek bij geen van de grote mogendheden aan te sluiten.

Het eigen Nederlandse militaire vermogen speelde in dit veiligheidsbeleid slechts een ondergeschikte rol. Het Nederlandse leger had tot taak te verhinderen dat de tegenstander de 'vesting Holland' zou veroveren, totdat buitenlandse hulp gearriveerd zou zijn, en hem zoveel mogelijk verliezen toe te brengen. Het Nederlandse leger was er echter niet op berekend om zelfstandig een aanval op Nederland af te schrikken en zo een aanval toch zou plaatsvinden de tegenstander van het Nederlandse grondgebied te verdrijven. De politiek en het militaire vermogen van de grote mogendheden waren bepalend voor het uitvoeren van deze beide taken.

De gebeurtenissen van 1940 betekenden dat het Nederlandse veiligheidsbeleid in alle opzichten mislukt was. Ten eerste had de afschrikking gefaald en anders dan in 1914-1918 was Duitsland Nederland binnengevallen. De Nederlandse defensie was niet alleen veel te zwak, maar ook de conceptie van een 'vesting Holland' bleek geheel achterhaald te zijn door de nieuwe vormen van oorlogvoering, zoals luchtbombardementen en aanvallen van parachutisten. 'Last but not least' maakte het feit, dat Engeland en Frankrijk ten gevolge van de ineenstorting van Frankrijk niet bij machte waren Nederland te bevrijden, duidelijk dat het Europese machtsevenwicht, anders dan in 1914, onherroepelijk was verbroken.

\* Ik dank ZWO voor de financiële ondersteuning die een belangrijk deel van het onderzoek waarop dit artikel is gebaseerd mogelijk heeft gemaakt en prof. dr. I. Schöffers voor zijn commentaar op het concept van dit artikel.