Industrialisatiepolitiek rondom de jaren vijftig : een sociologisch-economische beleidsstudie

Citation for published version (APA):

Dercksen, W. J. (1986). *Industrialisatiepolitiek rondom de jaren vijftig : een sociologisch-economische beleidsstudie*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Van Gorcum.
<https://doi.org/10.26481/dis.19860926wd>

Document status and date:

Published: 01/01/1986

DOI:

[10.26481/dis.19860926wd](https://doi.org/10.26481/dis.19860926wd)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

INDUSTRIALISATIEPOLITIEK RONDOM DE JAREN VIJFTIG

INDUSTRIALISATIEPOLITIEK RONDOM DE JAREN VIJFTIG

Een sociologisch-economische beleidsstudie

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor in de sociale wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Limburg te Maastricht, op gezag van de Rector Magnificus, Prof.Dr. F.I.M. Bonke, volgens besluit van het College van Dekanen, in het openbaar te verdedigen op 26 september 1986, om 16.00 uur in de aula van de universiteit

door

WILLEM JOHANNES DERCKSEN

geboren te Medan (Ind.) in 1951

Promotor	: Prof.Dr. W. Albeda
Tweede Promotor	: Prof.Dr. J. Wernelsfelder
Referenten	: Prof.Dr. W. van Voorden
	Dr. K.L.L.M. Dittrich

INHOUDSOPGAVE

Vooraf	IX
Inleiding: probleemstelling, moeilijkheden en pretenties	1
H.1 Industrialisatie en overheidsbeleid	12
1.1 Het klimaat in de sociaal-economische politiek omstreeks 1949	13
1.2 De eerste industrialisatienota	25
1.3 Industrialisatie als project	27
Excursie: industriepolitiek in de jaren dertig	28
1.4 Het industrialisatiedebat in de Tweede Kamer (1949)	34
1.5 De industrialisatiepolitieke figuratie	38
Bijlage 1.1 Verkiezingsuitslagen en kabinetten 1945-1963	41
H.2 Loon-, prijspolitiek en industrialisatie	43
2.1 Geleide loonpolitiek en begeleide prijspolitiek	43
2.2 De betekenis van de loon- en prijspolitiek voor de industrialisatie	50
2.3 Politieke aspecten van geleide loonpolitiek	53
2.4 Resultaten van de geleide loonpolitiek voor de industrialisatie	58
2.4.1 De effectiviteit van geleide loonpolitiek	59
2.4.2 De normatieve winst van de geleide loonpolitiek	62
2.5 De loon- en prijspolitieke instituties als onderdeel van de industrialisatiepolitieke figuratie	67
Bijlage 2.1 Empirisch onderzoek naar de effectiviteit van geleide loonpolitiek	73
H.3 Fiscale politiek en industrialisatie	80
3.1 De betekenis van de fiscale politiek voor de industrialisatie	81
3.2 Politieke aspecten van het fiscale beleid	89
3.3 Het fiscale industrialisatiebeleid in de praktijk	96
1948-1950: lastenverlichting	96
1951-1952: Korea, bewapening en betalingsbalans	100
1953-1957: lastenverlichting	100
1957-1958: bestedingsbeperking	102
1959-1964: lastenverlichting versus de begroting	103
3.4 Resultaten van de fiscale politiek	105
3.4.1 Politieke resultaten	105
3.4.2 Economische resultaten	107
3.4.3 De fiscale politiek en de industrialisatiepolitieke figuratie	113
3.5 Excursie: de fiscale bevordering van investeringen in de BRD	114
Bijlage 3.1 Winsten van (industriële) NV's en de vennootschapsbelasting; statistische relatieproblemen	119

H.4	Het overheidsbeleid inzake de financiering van industriële investeringen	122
4.1	De ruimte voor industriële investeringen rond 1950	124
4.2	Politieke visies op de financieringsproblematiek	127
4.3	De interne financiering van industriële investeringen	135
4.4	Gericht voorwaardenscheppend beleid	138
	Herstelbank	138
	Nederlandse Participatie Maatschappij	142
	Export-Financiering-Maatschappij	142
	Industrieel Garantiefonds	143
	Nederlandse Middenstandsbank	144
4.5	Directe overheidsbijdragen	145
	Staatsmijnen	146
	Openbare nutsbedrijven	147
	Breedband	149
	Nederlandse Soda Industrie	150
4.6	Resultaten van het financieringsbeleid	151
H.5	Productiviteitsbeleid en industrialisatie	155
5.1	De produktiviteit aan het eind van de jaren veertig	156
5.2	Het produktiviteitsbeleid van de Nederlandse overheid en de Marshallhulp autoriteiten	157
5.3	Het gevoerde produktiviteitsbeleid	159
5.3.1	De interne organisatie van bedrijven	159
5.3.2	De externe organisatie van bedrijven	165
5.3.3	De factor kapitaal	170
5.3.4	De factor arbeid	173
5.4	De betekenis van het produktiviteitswerk voor de industrialisatie	180
Bijlage 5.1	Het institutionele kader van het produktiviteitsbeleid	186
Bijlage 5.2	Activiteiten van de COP in de jaren vijftig	186
Bijlage 5.3	Productiviteitscentra in de industrie	188
Bijlage 5.4	Stichtingen en verenigingen binnen industriële bedrijfstakken met produktiviteitsdoelstellingen	189
H.6	Technologiebeleid en industrialisatie	191
6.1	Technologiebeleid avant le mot	191
6.2	Technologie en overheid	194
6.3	Het gevoerde (industriële) technologiebeleid	198
6.3.1	Technisch wetenschappelijke infrastructuur	199
6.3.2	TNO	200
6.3.3	Kernenergie	202
6.3.4	Ontwikkelingskredieten	203
6.3.5	Acquisitiebeleid	205
6.4	Technologiebeleid en industrialisatie; een evaluatie	211
6.4.1	Nederlandse researchuitgaven	211
6.4.2	Technologisch maatschappelijk middenveld	217
6.4.3	Tot slot: een tijdgeest	219

H.7	Technisch onderwijsbeleid en industrialisatie	222
7.1	Technisch onderwijsbeleid rond de jaren vijftig; algemeen	222
7.2	Technisch onderwijsbeleid per onderwijssoort	227
7.2.1	Lager technisch onderwijs	227
7.2.2	Leerlingstelsel	231
7.2.3	Uitgebreid technisch onderwijs	233
7.2.4	Hoger technisch onderwijs	236
7.2.5	Technisch wetenschappelijk onderwijs	237
7.3	Legitimaties van het technisch onderwijsbeleid	238
7.4	Technisch onderwijsbeleid en industrialisatie; een evaluatie	243
	Politieke bijzonderheden	243
	Capaciteit	244
	Afstemmen van technisch onderwijs en arbeidsmarkt	245
	De activering van technisch talent	246
H.8	Het regionale industrialisatiebeleid	248
8.1	Regionale politiek rondom de jaren vijftig	248
	1945-1951	249
	1951-1959	251
	1959-(1964)	252
8.2	Politieke aspecten van het regionale industrialisatiebeleid	256
8.3	Evaluaties van het regionale industrialisatiebeleid	257
	Achtste industrialisatienota	259
	Het SISWO-onderzoek	260
	Het regionale beleid als restfactor	262
8.4	Regionaal beleid, economische theorie en industrialisatie; enkele conclusies	264
H.9	Industrialisatiepolitiek en industrialisatie	268
9.1	Doelstellingen van de industrialisatiepolitiek	268
9.2	Marktalternatieven voor het industrialisatiebeleid	272
9.3	Neo-corporatisme	274
9.4	Gevolgen van en gevolgtrekkingen omtrent het industrialisatiebeleid	286
Noten		293
Aangehaalde literatuur		315
Summary		329
Register		332
Curriculum vitae		338

VOORAF

De keuze van de rondom de jaren vijftig in Nederland gevoerde industrialisatiepolitiek als onderwerp van mijn proefschrift berust enerzijds op interesse in de contemporaine politieke en sociaal-economische geschiedenis, anderzijds op de overtuiging dat kennis van het recente verleden een belangrijke bijdrage kan leveren aan de oplossing van actuele maatschappelijke vraagstukken. Beide elementen kregen voor mij gestalte als student en later medewerker van de vakgroep Filosofie en Maatschappijwetenschappen van het Sociologisch Instituut te Groningen. Aldaar is het voornemen tot het schrijven van dit proefschrift ontstaan, evenals de erin vervatte voorkeur voor een niet-restrictieve en interdisciplinaire beoefening van de sociale wetenschap. De belangstelling voor het onderwerp is in het bijzonder gewekt door mijn participatie in een onderzoek naar het advieswerk van de Sociaal-Economische Raad. Het zo belangrijke industrialisatiebeleid bleek nauwelijks aandacht te hebben gekregen van deze raad. Een tweede factor is de rond 1980 snel stijgende werkloosheid (die ook mijn kansen op de arbeidsmarkt niet bevorderde) en het perspectief dat een te voeren herindustrialisatiebeleid biedt om aan de oplossing daarvan bij te dragen. Het WRR-rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie, evenals de adviezen van de commissies Wagner sterkten mij in de gedachte dat een onderzoek naar het rondom de jaren vijftig gevoerde industrialisatiebeleid niet slechts van historisch belang is, maar ook impulsen en aanmoediging kan geven aan het huidige herindustrialisatiebeleid. Belangrijke steun in die beginperiode kreeg ik van dr. W.S.P. Fortuyn en prof.dr. C. de Galan.

De kans om het voornemen tot dit proefschrift daadwerkelijk ten uitvoer te brengen bood mijn promotor prof.dr. W. Albeda mij in 1983 aan de toen in oprichting zijnde Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Limburg. Die omgeving heb ik ondanks en wellicht ook dankzij, verschillende wetenschappelijke cultuurshocks die dat opleverde als uiterst vruchtbaar ervaren voor de voorliggende studie. Mijn betrokkenheid bij het opzetten en uitvoeren van het onderwijsprogramma, de discussies en samenwerking met economisch geschoolde collega's en binnen- en buitenlandse gasten van de faculteit gaven onvermoede impulsen aan de primair economische onderdelen van dit proefschrift.

Een aantal mensen wil ik op deze plaats in het bijzonder bedanken voor hun bijdrage aan deze studie. Prof.dr. W. Albeda bood mij zowel een grote intellectuele ruimte als talrijke adviezen en suggesties, mede gevoed door zijn CNV-verleden in de periode die hier het onderwerp van studie is. Prof.dr. J. Wemelsfelder werd als tweede promotor niet moe om zwakke plekken in argumentaties aan te wijzen en alternatieve interpretaties van gegevens naar voren te brengen. Dr. K. Dittrich deed mij in het laatste stadium van het werk nog vele bruikbare suggesties.

RL-collega drs. G. Woltjer was van bijzondere betekenis voor hoofdstuk 2. Onze overpeinzingen over het probleem of de effectiviteit van geleide loonpolitiek is vast te stellen resulteerden zowel in een gezamenlijke publicatie als in een verkorte neerslag daarvan in deze studie (bijlage 2.1).

Drs. F.J. ter Heide, oud-collega aan het Sociologisch Instituut te Groningen, gaf mij inzage in door hem verzameld materiaal waarvan ik heb geprofiteerd in het hoofdstuk fiscale politiek en industrialisatie. Samen spraken wij uitvoerig met prof.mr. H.J. Hofstra, na de oorlog lid van de Tweede Kamer voor de PvdA en minister van Financiën in het laatste kabinet-Drees (1956-1958). Prof.dr. P. van Loon (RL) gaf eveneens belangrijke adviezen voor dit hoofdstuk.

Drs. H. Kijne (TH Delft) was een dankbare gesprekspartner terzake van het produktiviteitsbeleid. Samen interviewden we de heer G. van der Mey, in de jaren vijftig de eerste secretaris van de Stichting Contactgroep Opvoering Produktiviteit. Veel hulp bij het opsporen van COP-brochures en publicaties kreeg ik van ing. P.W.J. de Klerck, medewerker van het secretariaat van de Commissie Ontwikkelingsproblematiek van Bedrijven van de Sociaal-Economische Raad. Tevens heeft een uitvoerig gesprek met J. Varkevisser, oud-medewerker van het NVV, veel steun gegeven aan het schrijven van het hoofdstuk produktiviteitsbeleid en industrialisatie. RL-collega drs. P. Kunst was zo vriendelijk dit hoofdstuk van commentaar te voorzien.

Drs. H. Harbers, vriend en oud-collega te Groningen, deed belangrijke suggesties voor het hoofdstuk technisch onderwijsbeleid en industrialisatie.

Het ministerie van Economische Zaken dank ik voor de toestemming en medewerking om de archieven van het industrialisatiebeleid voor mij toegankelijk te maken. In het hoofdstuk over technologiebeleid en industrialisatie heb ik expliciet van deze bron gebruik gemaakt.

Tenslotte dank ik M. Beekman en E. van Aernsbergen voor de voortvarende en nauwgezette wijze waarop zij de omvangrijke tekstverwerking die aan deze studie was verbonden hebben verricht.

INLEIDING: PROBLEEMSTELLING, MOEILIKHEDEN EN PRETENTIES

De economische problematiek van het eind van de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig is meer dan eens vergeleken met de economische problemen van na de Tweede Wereldoorlog (1). Na de eerste jaren van wederopbouw gold industrialisatie als de belangrijkste sleutel voor de oplossing van twee knellende vraagstukken: het negatieve saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans en werkgelegenheid voor de snel groeiende beroepsbevolking. Deze problemen dreigden nog te worden verhevigd door de soevereiniteitsoverdracht van Indonesië. De leuze 'Indië verloren, rampspoed geboren' tekent naast defaitistische gevoelens tevens het besef dat Nederland in de toekomst in economisch opzicht geheel op binnenlandse kracht zou moeten varen (2). Industrialisatie zou een deel van deze kracht moeten worden.

In het voetspoor van het WRR-advies 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie' pleiten in de jaren tachtig de commissies Wagner voor een actief herindustrialisatiebeleid (3). Dan knellen zowel de grote werkloosheid - met een snelle toename van de beroepsbevolking in het vooruitzicht - als de stagnerende economische groei. De omstandigheden waaronder het herindustrialisatiebeleid moet worden gevoerd verschillen echter in een aantal opzichten van die aan het einde van de jaren veertig. In 1980 vat de WRR de verschillen als volgt samen:

- toen een sterke expansie van de wereldhandel, nu een veel gematigder groei;
- toen nog geen industriële sectoren die zich in de stabilisatie- en teruggangsfase bevonden; nu wel;
- toen een relatief laag kostenniveau, nu een arbeidskostenniveau dat onze concurrentiepositie verzwakt (4).

De jaren 1980 - 1982 leren dat de WRR de verschillen nog veel te rooskleurig heeft ingeschat. De wereldhandel stagneert, het reële nationaal inkomen daalt en de werkloosheid neemt dramatisch toe. De reële lonen dalen mee, in de eerste plaats door toedoen van de loonmaatregelen van het kabinet Van Agt-I, daarna onder auspiciën van het vrije overleg in het kader van de Centrale Aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid van november 1982. De loonontwikkeling sedert 1980 kan als een bijdrage tot verbetering van de concurrentiepositie worden begrepen (5). In 1983 bereikt de economische opleving in de Verenigde Staten ook Nederland. Voor de werkloosheidsproblematiek biedt dit - vooralsnog - weinig soelaas.

Op een wat hoger abstractieniveau kan het verschil in economische problematiek tussen de naoorlogse periode en de eerste helft van de jaren tachtig zowel in ontwikkelingstermen als in conjuncturele termen worden getypeerd. Was Nederland destijds een opkomende industriënatie, nu is het een gevestigd industrieland. Jan Romeins "premie der achterlijkheid" is in een aantal opzichten omgeslagen in een remmende voorsprong (6) (bijvoorbeeld: de concurrentie van lage lonenlanden met de vaderlandse arbeidsintensieve industrieën). Belangrijker nog lijkt het verschil in conjunctuurfase. J.R.M. van den Brink typeert de naoorlogse periode als

een gevorderd stadium binnen de expansiefase van de Kondratieff (7). In de jaren 1980-1984 kan nog niet van een begin van een volgende lange golf worden gesproken. Wel lijkt het economisch tij te keren.

Naast verschillen zijn er in beide perioden ook belangrijke overeenkomsten. Zowel toen als nu krijgen de werkgelegenheidsproblematiek en het bevorderen van economische groei de hoogste prioriteiten in de sociaal-economische overheidspolitiek. In beide perioden wordt (her-)industrialisatie als een belangrijke bijdrage daartoe beschouwd. Het rondom de jaren vijftig door de centrale overheid gevoerde industrialisatiebeleid wordt over het algemeen als succesvol beschouwd. In de jaren tachtig staan de WRR, de commissies Wagner, de SER (8) en het kabinet-Lubbers soortgelijke overheidsinitiatieven voor. Deze studie wil een bijdrage leveren aan de kennis van het rondom de jaren vijftig gevoerde industrialisatiebeleid in de hoop dat daarmee tevens de kennis wordt verruimd omtrent de mogelijkheden en onmogelijkheden van het huidige herindustrialisatiebeleid.

Vanuit meerdere disciplines zijn reeds tal van beschouwingen en analyses gewijd aan de industrialisatiepolitiek rondom de jaren vijftig (9). Wat ontbreekt is een studie die òn het gehele tijdvak van de naoorlogse industrialisatiepolitiek omvat (1949-1963) òn systematisch is toegespitst op de instrumentele en politieke aspecten van het beleid. In deze studie staan die aspecten centraal. Het object van dit onderzoek is het door de centrale overheid gevoerde industrialisatiebeleid vanaf het moment dat dit door J.R.M. van den Brink, als minister van Economische Zaken, met de eerste industrialisatienota (1949) publiek werd gemaakt tot het moment dat J.W. de Pous, minister van Economische Zaken van 1959-1963, in het laatste jaar de intensieve overheidsaandacht voor de industriële ontwikkeling als beëindigd verklaarde. Het industrialisatiebeleid ging daarna op in het economische groeibeleid (10).

Een van de thema's van deze studie is de aandacht voor de wijze waarop het industrialisatiebeleid gestalte kreeg. In het algemeen gesproken vormen planning, wetgeving, financiering en voorlichting (overtuiging) de belangrijkste instrumenten van overheidsbeleid (11). De industrialisatienota's zijn te beschouwen als de neerslag van een lichte vorm van industrialisatieplanning. Zij bevatten doelstellingen voor de industriële ontwikkeling, een verantwoording van de van overheidswege in te zetten middelen op het gebied van wetgeving en financiering en beogen daarnaast "het publiek" te overtuigen van de noodzaak van industrialisatie. Kenmerkend voor het industrialisatiebeleid is dat de gekozen instrumenten niet alleen van belang zijn voor de industrialisatie, maar tevens voor andere doelstellingen van het overheidsbeleid. Daar dragen zij dan ook mede de sporen van. Het industrialisatiebeleid is in feite een verzamelnaam voor meerdere onderdelen van overheidsbeleid die onder verschillende noemers en ook onder verantwoordelijkheid van meerdere departementen werden gevoerd. In de terminologie van de commissie Vonhoff kan men het industrialisatiebeleid een "project" noemen (12). De minister van Economische Zaken was een projectminister avant le mot. Binnen het overheidsapparaat was het Directoraat Generaal voor de Industrialisatie,

onderdeel van het ministerie van Economische Zaken, de plannende, coördinerende en mede-uitvoerende ambtelijke instantie.

De beschrijving van het gevoerde industrialisatiebeleid, uitgesplitst naar verschillende beleidsonderdelen, vormt een eerste thema van deze studie. Er is gestreefd naar een zo uitvoerig mogelijke inventarisatie van de gehanteerde beleidsinstrumenten, die gericht waren op de uitbreiding van de industriële werkgelegenheid. Als 'checks' hierop zijn de (acht) industrialisatienota's geraadpleegd, evenals het register van de Handelingen der Staten Generaal, het archief van het ministerie van Economische Zaken en de relevante literatuur. De gemaakte selectie heeft evenwel zijn beperkingen, daar voornoemd criterium niet sluitend is. Industrialisatiebeleid is, anders dan in een bekende snoepjesreclame, niet alleen industrialisatiebeleid wanneer er industrialisatiebeleid op staat. Er is een aantal beleidsterreinen waarbij men zich kan afvragen of deze niet mede tot het industrialisatiebeleid moeten worden gerekend. Zo'n twijfelgeval vormt het aanvankelijk onder de auspiciën van de centrale overheid en later van de Commissie Opvoering Produktiviteit, gevoerde produktiviteitsbeleid. Produktiviteitsbeleid, zo kan men redeneren, is niet in de eerste plaats een beleidsonderdeel gericht op uitbreiding, maar op de kwalitatieve versterking van de industriële bedrijvigheid. Deze redenering kan evenwel ook worden omgekeerd: vooral kwalitatief sterke industriële bedrijvigheid leent zich voor uitbreiding. Voor kwantiteit is kwaliteit doorgaans een vereiste. In deze studie is van de laatste redenering uitgegaan en een hoofdstuk besteed aan het produktiviteitsbeleid.

Een tweede twijfelgeval vormt het handels- en exportbeleid. De resultaten op dit terrein zijn onmiskenbaar van groot belang geweest voor de industrialisatie. Concrete resultaten, zoals de Benelux, het GATT, de EGKS, het verdrag van Rome en de wording van de EEG gaven machtige impulsen aan (onder meer) de mogelijkheden tot industriële export en daarmee aan de mogelijkheden tot industrialisatie. In deze studie is echter slechts summier aandacht besteed aan dit beleidsonderdeel, uitgaande van de gedachte dat het zaken betreft die vooral voortkwamen uit internationale ontwikkelingen en los staan van het feit dat er in Nederland een industrialisatiebeleid werd gevoerd. Dit betekent uiteraard niet dat wat de Nederlandse deelname betreft industrialisatiemotieven geen rol speelden; wél dat voor een goed begrip van deze ontwikkelingen het Nederlandse industrialisatiemotief een nauwelijks relevante factor vormt.

Met het voorgaande is tevens een tweede thema van deze studie aangestipt. Het gevoerde industrialisatiebeleid wordt niet slechts beschreven, maar tevens beschouwd in termen van de politieke en (gepercipieerde) economische en sociale determinanten. Het gevoerde industrialisatiebeleid is - evenals andere vormen van overheidsbeleid - te beschouwen als de resultante van sociale interacties waaraan talrijke actoren deelnemen. De context van deze interacties is aan te duiden met de term 'industrialisatiepolitieke figuratie'. Het industrialisatiepolitieke handelen van 'actoren' binnen deze figuratie wordt enerzijds beïnvloed door de percepties van de economische en sociale situatie, anderzijds geven

politieke wensen, al dan niet in overeenstemming met vigerende ideologieën en/of eigenbelangen, daar richting aan. Het gevoerde industrialisatiebeleid wordt hier beschouwd als de resultante van een tweetal mechanismen.

Het eerste mechanisme is de (herhaaldelijke) afweging door de verschillende betrokken actoren van hun normatief-politieke verlangens en de (gepercipieerde) sociale en economische haalbaarheid. Wat politiek wenselijk gevonden wordt is niet altijd sociaal-economisch haalbaar en wat haalbaar lijkt wordt niet altijd gewenst. Industrialisatiepolitiek - evenals alle politiek - vergt het maken van keuzes en voor het maken van een keuze wegen de politieke actoren wensen en gepercipieerde mogelijkheden voortdurend tegen elkaar af.

Het tweede mechanisme kan worden omschreven met de term krachtsverhoudingen. De politieke en maatschappelijke krachtsverhoudingen tussen de "actoren", die gezamenlijk de industrialisatiepolitieke figuratie vormen, werpen licht op de vraag waarom het beleid gevoerd is, zoals het is gevoerd. Levensvatbaar beleid vergt immers een politiek én maatschappelijk draagvlak.

De perceptie van de krachtsverhoudingen door een "actor" is eveneens een factor bij het afwegen van het haalbare en het wenselijke. Beide factoren - "werkelijke" krachtsverhoudingen en de percepties daarvan - hebben daarom een soms niet of nauwelijks te onderscheiden werking bij het standkomen van het beleid.

Industrialisatiebeleid, als resultante van beide mechanismen, is een machtsfactor binnen het proces van industriële ontwikkeling. De centrale overheid intervenueert beleidsmatig in het verloop van de industriële ontwikkeling. De interventies vinden enerzijds plaats onder verantwoordelijkheid van regering en parlement, maar zijn anderzijds terug te voeren op processen binnen de veel bredere industrialisatiepolitieke figuratie, waarin naast de "politiek in enge zin" ook het ambtenarenapparaat, semi-publieke organisaties en particuliere organisaties, waaronder de werkgevers- en werknemersorganisaties, participeren.

De gevolgen van overheidsinterventies op industrieel terrein kunnen vanuit een sociologisch perspectief worden beschouwd als het ontstaan of veranderen van afhankelijkheidsrelaties tussen overheid en industrie - industrie op te vatten als gemeenschappen van werkgevers én werknemers. Overheidsinterventies hebben doorgaans een interdependentie tot gevolg, al komen tegenstelde tendenties evenzeer voor. De interdependenties kunnen zowel financieel zijn, als ook bestuurlijk. In ons land komt dit onder meer tot uitdrukking in de ontwikkeling van een brede institutionele zone tussen staat en maatschappij, bestaande uit semi-publieke instellingen en organisaties, niet zelden gekenmerkt door tripartite samenstelling. Van Doorn gebruikt voor het geheel van staat en "tussengebied" de term interventiestaat (13). Het derde thema van deze studie is met het voorgaande globaal geschetst: de tendentiële vervlechting (en ontvlechting) van staat en industrie ten gevolge van het industrialisatiebeleid.

De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (cie Vonhoff) heeft het functioneren van de centrale overheid - de rijksdienst - geschilderd in termen van de systeemtheorie. Het betreft een eenvoudig

analysemodel, waarmee de rijksdienst in beginsel wordt gezien als één samengesteld geheel van organisatiedelen (zowel politiek als ambtelijk), die onderling en met de omgeving waarbinnen zij functioneren in wisselwerking staan. Deze wisselwerking is er in twee opzichten. Aan de ene kant is er de "invoer": vanuit de maatschappij, maar ook uit de rijksdienst zelf, wordt een veelheid van eisen en signalen op onderdelen van de rijksdienst afgevuurd. Aan de andere kant staat de "uitvoer": alle maatregelen waarmee de rijksdienst de maatschappij confronteert (...). De effecten van maatregelen komen te zijner tijd weer als signalen aan de invoer-kant terug: "terugkoppeling" (14).

In termen van dit systeemmodel wordt in deze studie de "invoer" van industrialisatiepolitieke verlangens - het politieke proces - gelocaliseerd bij de industrialisatiepolitieke figuratie. De "uitvoer" van de industrialisatiepolitieke maatregelen wordt beschreven naar de resulterende vervlechtingen van staat en industrie; vervlechtingen die vervolgens weer hun weerslag kunnen hebben op de "invoer".

De gang van zaken binnen de rijksdienst zelf noemt de commissie Vonhoff "doorvoer". "In dit opzicht kan men de rijksdienst zien als een "produktie-organisatie", waarin eisen en verlangens in beleid worden omgezet teneinde de gevraagde produkten te kunnen leveren" (15). De ambtelijke doorvoer van industrialisatiepolitieke eisen en verlangens, die in sommige gevallen ook politiek gevolgrijk kan zijn (16), blijft goeddeels buiten beschouwing.

De probleemstelling van deze studie is nu als volgt te omschrijven:

Op welke wijze is rondom de jaren vijftig het industrialisatiebeleid gevoerd, wat waren daar de politieke en (gepercipieerde) economische en sociale determinanten van, welke resultaten had het gevoerde beleid, en wat waren de gevolgen voor de vervlechtingen van staat en industrie.

De in deze studie beproefde benadering van het industrialisatiebeleid is een sociologisch-economische. Het gevoerde beleid wordt gerelateerd aan politieke en (gepercipieerde) economische en sociale factoren; de gevolgen van het beleid worden beschreven in termen van vervlechtingen - en ontvlechtingen - van staat en industrie.

De hier beproefde sociologisch-economische benadering van een primair economisch onderwerp onderscheidt zich van de algemeen-economische benadering. In de laatste, zo kan worden verondersteld, zou het uitgangspunt worden gevormd door de vraag in hoeverre de staat door het voeren van een industrialisatiebeleid heeft bijgedragen aan een optimale verdeling van schaarse middelen. Optimaal zou dan worden gespecificeerd naar uitkomsten volgens het ideaaltipe van de vrije markt. Meer specifiek zijn onder de algemeen-economische probleemstelling vragen te stellen naar de welvaartseffecten van het industrialisatiebeleid of naar de effectiviteit ervan. Slechts die laatste vraag wordt in deze studie bij een aantal onderdelen van het industrialisatiebeleid gesteld (zie verder). Centraal staat evenwel de sociologisch-economische vraag

naar het waarom en hoe van het industrialisatiebeleid en de resulterende interdependenties van staat en industrie.

Door het relateren van het industrialisatiebeleid aan maatschappelijke factoren wordt de dynamiek van het beleid geaccentueerd. Voor een historisch georiënteerde sociologisch-economische benadering kenmerkt deze studie zich door een betrekkelijk kort tijdvak. Lange termijn ontwikkelingen komen niet binnen het vizier. Eén voordeel van een relatief korte periode - vijftien jaar - is evenwel evident. Het verlies aan reikwijdte in de tijd wordt gecompenseerd door grotere mogelijkheden tot empirische nauwkeurigheid.

T. Akkermans (17) stelt dat de jaren vijftig en zestig geschiedenis beginnen te worden. Voor de na de Tweede Wereldoorlog geboren generaties schuilt daar ongetwijfeld veel waars in. Jeugderinneringen zijn over het algemeen niet doorspekt met grootlij-nige percepties van de sociale, economische en politieke ontwikkelingen. Kennisname van de naoorlogse sociaal-economische politiek brengt bij de "jongeren" dan ook niet zelden een "omgekeerd - Aha-Erlebnis" teweeg. Het huidige arsenaal aan middelen dat van overheidswegen wordt ingezet ter verlichting van de strijd om het economisch bestaan blijkt slechts zelden geheel nieuw. Veel middelen zijn juist in de naoorlogse periode zo niet voor het eerst, dan toch voor het eerst systematisch, beproefd, zij het onder een ander economisch en cultureel gesternte.

Het is verleidelijk hier te stellen dat kennis van het in het verleden gevoerde industrialisatiebeleid kan bijdragen - voor zover de economische omstandigheden vergelijkbaar zijn - aan een rationeler overheidsbeleid in het heden. Deze these veronderstelt echter twee voorwaarden waaraan voldaan moet zijn:

1. er moeten gefundeerde uitspraken over de doeltreffendheid en/of de effectiviteit van overheidsmaatregelen mogelijk zijn;
 2. het is duidelijk wat onder rationeel moet worden verstaan.
- Beide voorwaarden zijn problematisch.

ad 1. Het beoordelen van de doeltreffendheid en/of de effectiviteit van overheidsmaatregelen noopt tot het stellen van criteria. Deze kunnen worden ontleend aan de doelstellingen van het beleid, al is het ook legitiem om andere criteria te hanteren, bijvoorbeeld indien men onbedoelde of onvoorziene gevolgen op het spoor wil komen. Bij nadere analyse van de mogelijkheden om het gevoerde industrialisatiebeleid te evalueren doet zich een serie problemen voor.

a. De hoofddoelstellingen van het industrialisatiebeleid zijn duidelijk: vergroting van de industriële export teneinde een evenwicht op de lopende rekening van de betalingsbalans te verkrijgen en industriële werkgelegenheid. Deze duidelijkheid geldt echter niet voor al de in het kader van het industrialisatiebeleid geformuleerde sub-doelstellingen. Een voorbeeld daarvan betreft de uitbreiding van het technisch onderwijs. Dit werd in het kader van de industrialisatie noodzakelijk gevonden, zonder dat de omvang van de gewenste uitbreiding werd gespecificeerd. Het is in dit geval niet bij voorbaat duidelijk welke criteria moeten worden aangelegd om de resultaten te beoordelen.

b. Veel van de in het kader van het industrialisatiebeleid getrof-

fen maatregelen zijn niet rechtstreeks te relateren aan de ermee beoogde doelstellingen. Tinbergen introduceerde, ter analyse van dit probleem, het onderscheid tussen doelvariabelen en instrumentvariabelen (18). Doelvariabelen verwijzen naar de (hoofd-)doelstellingen van het beleid. In het geval van het industrialisatiebeleid zijn dit de industriële export, de stand van de lopende rekening van de betalingsbalans en de industriële werkgelegenheid. Instrumentvariabelen verwijzen naar de gepercipieerde (noodzakelijke of voldoende) voorwaarden om deze doelstellingen te bereiken. De industriële investeringen zijn daar in dit verband een goed voorbeeld van. Beoordelingscriteria kunnen zowel aan de doelvariabelen als aan de instrumentvariabelen worden ontleend.

c. Gegeven één of meer beoordelingscriteria doet zich het grootste probleem voor: zijn de geobserveerde veranderingen wel toe te schrijven aan het overheidsbeleid? Er zijn - ideaaltypisch - drie methoden om dit probleem aan te vatten (19).

De eerste betreft het vergelijken van doelstellingen of daaraan, dan wel aan een ander criterium, ontleende normen met empirische realisaties. Het bezwaar van deze methode is dat de empirische realisaties in veel gevallen voortvloeien uit factoren die geheel of ten dele onafhankelijk zijn van het gevoerde beleid. Is dat het geval dan is er volgens deze methode geen uitspraak over de effectiviteit van het beleid mogelijk. Immers, de realisaties kunnen wellicht ook door andere factoren worden verklaard. Maar ook wanneer het plausibel is dat er geen "beleidsexterne" factoren in het geding zijn, is het altijd nog mogelijk dat bij afwezigheid van beleid soortgelijke of betere uitkomsten geresulteerd zouden hebben. Zou, bijvoorbeeld, de loonontwikkeling in de jaren 1949 - 1963 wezenlijk anders zijn geweest bij een vrije loonvorming? Deze vraag kan door het louter vergelijken van doelstellingen en realisaties van het loonbeleid niet worden beantwoord. Een oordeel over de effectiviteit van overheidsbeleid volgens deze methode is alleen mogelijk indien het plausibel is dat het beleid voorzag in een lacune die zonder beleid niet zou worden opgevuld, of wanneer de bijdrage van beleidsexterne factoren aan de realisatie van de doelstellingen bekend is.

Een tweede methode om de effectiviteit van overheidsbeleid te beoordelen is de modelmatige. Voorbeelden van een kwantitatief-modelmatige benadering levert de econometrie (20). De kern van de econometrische benadering bestaat uit een beschrijving van de werkelijkheid in kwantitatieve termen. Men spreekt ook wel van "beschrijvende modellen". Het model drukt de relaties tussen - in beginsel op theoretische gronden geselecteerde - variabelen uit in kwantitatieve termen (de zogenoemde gedragsvergelijkingen). Een eenvoudig voorbeeld is het "één-vergelijking model", waarin een relatie tussen de te verklaren variabele en de verklarende variabelen wordt gekwantificeerd. Vanhove (21) gebruikte zo'n model in 1961 om de effecten van het regionale industrialisatiebeleid te meten. Van Hulst (22) gebruikte in 1984 een soortgelijk model om de effectiviteit van geleide loonpolitiek te meten. In beide modellen ontbreekt het beleid als variabele. Vanhove interpreteerde het onverklaarbare residu als beleidseffect. Van Hulst vergeleek de loonpolitieke jaren met de niet-loonpolitieke jaren (volgens de dummy-variable methode); de afwezigheid van significante

verschillen in loonvoetontwikkeling tussen beide perioden voerde hem tot conclusies over de ineffectiviteit van de geleide loonpolitiek.

Een theoretisch groot probleem is het localiseren van het beleid binnen het model. Dit geldt op het eerste gezicht in mindere mate voor de "meer-vergelijkingen modellen", waarin het beleid - voor zover het op plausibele wijze kwantificeerbaar is - als afzonderlijke variabele kan worden opgenomen. In dit geval dreigen echter "technische" problemen de overhand te krijgen. Op voor de hand liggende evaluatiecriteria als werkgelegenheid of nationaal/regionaal/sectoraal inkomen zijn naast het beleid zoveel factoren van invloed dat de meetproblemen wel heel groot worden, wil men de invloed van de variabele 'beleid' kunnen meten.

Korteweg en Keesing (23) merken op dat een econometrisch model nooit sterker kan zijn dan de theorie die eraan ten grondslag ligt. Het omgekeerde zal veelal wel het geval zijn. De onderzoekspraktijk noopt immers tot het aanbrengen van tal van theoretische reducties, bijvoorbeeld doordat de beschikbare statistische gegevens beperkingen opleggen. Andere zwakke plekken in de econometrische benadering zijn het gevaar van (onopgemerkte) trendbreuken in de gedragsvergelijkingen en de onvolmaakte schattingen van de coëfficiënten (bezien in termen van de standaarddeviaties).

Een derde methode om de effectiviteit van overheidsbeleid te beoordelen is het vergelijken van binnenlandse resultaten met die in andere landen waar het beleid in kwestie niet (of met een andere intensiteit) wordt gevoerd. De bezwaren van deze methode zijn in wezen niet anders dan bij de eerstgenoemde methode. Verschillen in realisaties kunnen slechts dan aan het overheidsbeleid worden toegeschreven indien het plausibel is dat beleidsexterne factoren hier niet voor verantwoordelijk zijn of wanneer bekend is in welke mate zij hebben bijgedragen aan de realisaties. In economieën waar alles met alles samenhangt is dat over het algemeen zelden het geval.

Resumerend kan worden gesteld dat het beoordelen van de effectiviteit van overheidsbeleid een oplossing van de volgende problemen vraagt: welke criteria moeten worden aangelegd, valt de invloed van het beleid te onderscheiden van de invloed van andere factoren en hoe kan het beleid worden gerelateerd aan de empirische realisaties. Deze problemen spelen in beginsel op alle gebruikelijke "meetniveaus": nominaal (het onderscheiden), ordinaal (het ordenen), interval (het kwantificeren van verschillen) en ratio (het kwantificeren van verschillen, uitgaande van een nulpunt) (24).

ad 2. De term 'effectiviteit', betrokken op overheidsbeleid, verwijst slechts naar één specifieke vorm van rationaliteit: doelrationaliteit. Beleid is doelrationeel naarmate doeleinden en/of middelen efficiënt zijn gekozen, gegeven vaststaande sociale normen en waarden. In een reconstructie van het werk van Max Weber treft Habermas (25) een andere vorm van rationaliteit aan: normatieve rationaliteit. Normatieve rationaliteit omschrijft hij als de mate waarin de juistheid van morele uitingen kan worden beargumenteerd. Beide begrippen vallen samen in de term praktische ra-

tionaliteit. Praktische rationaliteit verwijst naar de mate waarin zowel de efficiëncy van doelrationele handelingen als de juistheid van de betrokken normatieve aspecten kan worden beargumenteerd.

Praktische rationaliteit levert een handvat voor de beoordeling van politiek handelen, zij het een weinig operationeel. Kenmerkend voor politiek is - het Machiavellistische en het zuiver ethische ideaaltipe daargelaten - het afwegen van de gepercipieerde doelrationaliteit en de normatieve juistheid van mogelijke handelingsalternatieven. Praktische rationaliteit is, met een aan Habermas ontleende term, te beschouwen als een regulatieve norm voor politiek handelen.

Normativiteit en doelrationaliteit zijn categorieën van een verschillende logische orde. Normatieve uitspraken zijn wetenschapsfilosofisch te beschouwen als claims op juistheid; uitspraken over doelrationaliteit impliceren een claim op waarheid (vervolgens eventueel te beargumenteren met een beroep op normen die deze waarheidsclaim rechtvaardigen). Een beoordeling van de normatieve aspecten van politiek handelen impliceert waarde-oordelen. Uitgaande van de norm dat normatieve oordelen buiten de competentie van de wetenschap vallen impliceert het voorgaande dat een wetenschappelijke beoordeling van politiek handelen (beleid) slechts mogelijk is bij een reductie van dit object tot de doelrationele aspecten (daarbij inbegrepen wat Weber 'Wertrationalität' noemt, d.w.z. de mate waarin gekozen middelen bijdragen tot het realiseren van een gegeven norm of waarde), gegeven de betrokken normativiteit.

Normativiteit en doelrationaliteit vormen twee componenten van politiek handelen. Politici beogen niet slechts doeleinden te realiseren (waarvan het succes in termen van effectiviteit kan worden beoordeeld), maar leggen tegelijkertijd - impliciet of expliciet - normatieve maatstaven aan voor juist of onjuist te achten politieke interventies in maatschappelijke ontwikkelingen. Die normatieve component kan niet "scientistisch" worden beoordeeld (in termen van effectiviteit), maar valt slechts te beschrijven en te interpreteren.

Wordt naast de doelrationele component ook de normatieve component van politiek handelen - descriptief - in een onderzoek betrokken, dan wordt daarmee een historisch-hermeneutisch kennisbelang gediend. Er kan dan licht worden geworpen op vragen als waarom beleid gestalte krijgt en waarom op deze en niet op andere wijze.

Aandacht voor zowel de doelrationele als de normatieve component van politiek handelen levert de informatie op voor wat, in navolging van Von Wright en Stegmüller, intentionele (teleologische) verklaringen genoemd kunnen worden: het zoeken naar intenties als oorzaken van handelen (26). Dit type verklaring is aan te duiden met de term praktisch syllogisme. Het praktisch syllogisme gelijkt het logisch syllogisme, echter met één verschil. Het logisch syllogisme veronderstelt een nomische (universele) samenhang tussen explanandum en explanans. Daarentegen vereist het praktisch syllogisme geen dwingende samenhang tussen beide. De aanwezigheid van handelingsintenties is geen voldoende voorwaarde tot daadwerkelijk handelen, maar een noodzakelijke. Het relateren van daadwerkelijk handelen (beleid) aan daaraan ten grondslag liggende

handelingsintenties (politieke motieven) verschaft dan ook geen verklaringen in de zin van het nomologisch-deductief model (Hempel en Oppenheim), maar begrip van politiek handelen.

Het startpunt van de voorgaande beschouwing betrof de vraag of onderzoek naar het in het verleden gevoerde industrialisatiebeleid kan bijdragen aan een rationeler overheidsbeleid in het heden. Ter beantwoording van deze vraag is ten eerste stilgestaan bij het probleem van het vaststellen van de effectiviteit van overheidsbeleid. Ten tweede is het begrip rationaliteit gedifferentieerd naar doelrationaliteit en normatieve rationaliteit.

De analyse van het eerste probleem is als volgt samen te vatten: De maatschappij is geen laboratorium. De effectiviteit van overheidsmaatregelen op het terrein van de industrialisatie laat zich dan ook niet proefondervindelijk vaststellen. Second-best-methoden vergen echter nogal wat restricties. "Harde" resultaten met enige relevantie en reikwijdte zijn in veel gevallen (vooralsnog?) niet mogelijk. Tal van overheidsmaatregelen zijn zo nauw verweven met de werking van andere maatschappelijke krachten dat de invloed van beleid moeilijk of geheel niet te localiseren valt, of op een hoger niveau dan het nominale is te meten. De bijdrage van sociologisch en economisch beleidsonderzoek aan kennis over de effectiviteit van overheidsbeleid is vooral programatisch.

De analyse van het begrip rationaliteit, het tweede probleem, is als volgt samen te vatten: Politiek handelen kent naast een doelrationele ook een normatieve component. Beoordeling van de doelrationaliteit verwijst naar het begrip effectiviteit; beoordeling van de tweede component vergt het uitspreken van waarde-oordelen. Waarde-oordelen worden niet tot de competentie van de wetenschap gerekend. Het is echter wel mogelijk om politiek handelen te beschrijven, gedifferentieerd naar de doelrationele en normatieve componenten. Zo'n beschrijving dient dan geen evaluerende doeleinden, maar een historisch-hermeneutisch kennisbelang (27).

De Hen noemde industriepolitiek meer "art" dan "science" (28). De potentiële verdienste van een sociologiserende "kunst"geschiedenis van industrie- of industrialisatie-politiek is dat het inzicht wordt gescherpt in het mogelijk verloop van beleidsprocessen. De Hen leverde daarvan een proeve met betrekking tot de industrialisatiepolitiek in de jaren dertig. De winst van dit type wetenschap voor een actueel overheidsbeleid is evenwel slechts beperkt. De geschiedenis kan leren waarom beleidsprocessen verlopen zijn zoals ze verlopen zijn, niet hoe ze zullen verlopen.

Historische kennis kan in een variant op zowel het nomologisch-deductief model, als op het intentionele verklaringsmodel worden geformaliseerd in de vorm van 'syllogismen van het mogelijke':

als A, dan kan B	(bijvoorbeeld: als een geleide loonpolitiek, dan kan er onvrede ontstaan over de mate van onderhandelingsvrijheid van vakbonden)
<u>A</u>	(geleide loonpolitiek)
B kan	(er kan onvrede ontstaan over de mate van onderhandelingsvrijheid van vakbonden)

A kan zowel naar maatschappelijke feiten verwijzen, als naar intenties. In het eerste geval is er sprake van een pseudo- of quasi-wet; in het tweede geval van een intentionele verklaring. Esthetisch veel fraaier is het logisch syllogisme, op basis waarvan voorspellingen volgens strikt logische criteria mogelijk zijn.

Het logisch syllogisme is een onzekerheid schoner dan een syllogisme van het mogelijke: bij het optreden van de oorzaak moet het gevolg onvermijdelijk worden geacht. De prijs van het logisch syllogisme als criterium voor sociaal-wetenschappelijke verklaringen is echter niet gering. De relatie tussen A en B (beleid en gevolg; intentie en handelen) dient een (getoetste) universele wet te zijn, dat wil zeggen onafhankelijk van plaats en tijd.

Universele wetten over menselijk handelen - al dan niet in waarschijnlijkheidstermen geformuleerd - leveren doorgaans slechts trivialiteiten op, of verhullen de historische bepaaldheid van de veronderstelde wetmatigheid (die dan logisch beschouwd een pseudo-wet is). Is het immers niet kenmerkend voor leren in het algemeen en de sociale wetenschap in het bijzonder dat met het doorzien van (eventueel als universeel gepercipieerde) determinanten van het individuele of collectieve handelen deze daardoor beheerst of ontkracht kunnen worden?

De taal der wetenschapsfilosofie is wijds, want algemener, dan die van een empirisch onderzoekverslag. Het is echter goed om op een terrein waar tal van benaderingen mogelijk en in mindere mate ook beproefd zijn, het eigen doel en de eigen pretenties duidelijk te maken. De onderhavige pretenties hebben de hiervoor geschetste achtergrond. Ze zijn als volgt samen te vatten: kennisname van de wijze waarop de industrialisatiepolitiek rondom de jaren vijftig is gevoerd kan de blik scherpener voor de huidige politieke en instrumentele keuzen bij het te voeren herindustrialisatiebeleid. Historische kennis laat weliswaar niet zien hoe beleidsmaatregelen en -processen zullen uitpakken, maar wel hoe ze kunnen uitpakken.

Het is niet mogelijk om de conclusies van deze studie over het rondom de jaren vijftig gevoerde industrialisatiebeleid zonder meer door te trekken naar het huidige herindustrialisatiebeleid. Het voorbije industrialisatiebeleid kan echter wel fungeren als een bron van lering en inspiratie voor de huidige herindustrialisatieproblematiek. Dit laatste wordt in deze studie niet expliciet beproefd. De inzet is echter wel om de lezer daarvoor de grondstof te leveren.

1. INDUSTRIALISATIE EN OVERHEIDSBELEID

Het industrialisatiebeleid ging officieel van start met het verschijnen van de eerste industrialisatienota in 1949. Daaraan voorafgaand voltrokken zich diepgaande politieke debatten over de wijze waarop het naoorlogs sociaal-economisch beleid in het algemeen en het industrialisatiebeleid in het bijzonder gestalte moest krijgen. Sociaal-democraten wensten een planmatig sociaal-economisch beleid, met een richtinggevende taak van de staat. De katholieke stroming wenste voor de toekomst een subsidiair overheidsbeleid; de staat diende in deze visie slechts handelend op te treden op die terreinen waar het particulier initiatief niet bij machte of van zins was het (politiek gewenste) heft in eigen hand te nemen. De protestants-christelijken worstelden in de tweede helft van de jaren veertig (nog) met het beginsel van de soevereiniteit in eigen kring, terwijl de getalsmatig niet grote liberale stroming een zo snel mogelijke liberalisatie bepleitte van het dirigistische sociaal-economische wederopbouwbeleid.

Dit hoofdstuk schetst het politieke en beleidsmatige kader waarbinnen het industrialisatiebeleid werd gevoerd. Par. 1.1 geeft een beeld van het klimaat in de sociaal-economische politiek omstreeks 1949 door een bespreking van de belangrijkste issues op sociaal-economisch terrein gedurende de eerste naoorlogse jaren: de discussie over een planmatig sociaal-economisch beleid in het algemeen en de discussies over de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO) en het Centraal Planbureau (CPB) in het bijzonder. Daarbij wordt gerefereerd aan de voornoemde ideologische kaders. In deze paragraaf gaat een meer dan evenredige aandacht uit naar de protestants-christelijke gedachtenvorming over de plaats en taak van de overheid in het sociaal-economisch leven. Die beschouwing is toegespitst op de houding ten opzichte van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie. De rooms-katholieke, de sociaal-democratische en de liberale visies op de plaats en taak van de overheid in het sociaal-economisch bestel worden in deze paragraaf minder uitvoerig belicht. Op andere plaatsen en in relatie tot specifieke onderdelen van het industrialisatiebeleid komen de laatstgenoemde visies nader aan de orde (par. 1.4, 2.3, 3.2, 3.3 en 4.2). Par. 1.2 behandelt het kader van het industrialisatiebeleid zoals dat in de eerste industrialisatienota is uiteengezet. In par. 1.4 wordt het industrialisatiedebat in de Tweede Kamer besproken. Daaraan voorafgaand is in par. 1.3 het industrialisatiebeleid nader gekarakteriseerd als een interdepartementaal gecoördineerd project. Daarbij wordt aandacht geschonken aan de industriepolitieke historie voor 1949 en wordt de betekenis van de term industrialisatiepolitiek gepreciseerd. Par. 1.5 geeft een beeld van de bij het industrialisatiebeleid betrokken instanties en organisaties. Tot slot geeft bijlage 1.1 met twee schema's een beeld van de partijpolitieke krachtsver-

houdingen in de Tweede Kamer en de partijpolitieke samenstelling van de kabinetten in de jaren 1945-1963.

1.1 Het klimaat in de sociaal-economische politiek omstreeks 1949

De ideologische kleur van het na de Tweede Wereldoorlog gevoerde industrialisatiebeleid kan worden geïnterpreteerd als de resultante van een dialectische ontwikkeling. Wordt de vooroorlogse industriepolitiek in politiek-ideologisch opzicht overwegend gekenmerkt door een geest van staatsonthouding en in de praktijk door reactief overheidsingrijpen, veelal tegen wil en dank, na de oorlog leek er enige tijd een groot politiek draagvlak te bestaan voor een actief, orderingsgezind en planmatig sociaal-economisch overheidsbeleid. Het industrialisatiebeleid zoals dat vanaf 1949 per saldo werd gevoerd heeft kenmerken van een synthese. Het was wel actief, maar slechts selectief orderingsgezind en alleen planmatig volgens een specifiek Nederlandse variant van indicatieve planning (zie par. 1.2). Het optreden van de Nederlandse Volksbeweging en het daarmee verwante kabinet-Schermerhorn-Drees in 1945/46 heeft veel weg van een dialectische omslag in het Nederlandse sociaal-economische overheidsbeleid; een synthese van staatsonthouding en planisme is terug te vinden in de eerste industrialisatienota en het daarover gevoerde politieke debat. Naar het woord van Jan Romein duiden dit soort dialectische omslagen slechts op een "eenheid in verscheidenheid" (1). In de politieke conjunctuur verandert niet in de eerste plaats het spectrum aan opvattingen, als wel het politieke draagvlak voor bepaalde opvattingen en concepties.

Aan het einde van de Tweede Wereldoorlog leken er in Nederland grote politieke vernieuwingen op til. Verschillende vooraanstaande personen en kringen in Nederland (en ook in Londen) wilden een terugkeer van de vooroorlogse partijpolitieke situatie voorkomen. De christelijke antithese, maar ook de klassenstrijd werden door velen niet meer als vruchtbare politieke uitgangspunten beschouwd voor het aanvangen van de wederopbouw. De Nederlandse maatschappij zou uitgaande van een geest van saamhorigheid zodanig gestructureerd moeten worden dat een economische crisis als van de jaren dertig niet meer voor kon komen. Het vernieuwingsstreven kreeg organisatorisch vorm in de Nederlandse Volksbeweging (NVB), een initiatief van individuele sociaal-democraten, vooruitstrevende liberalen en progressieve christenen, allen reeds voor de oorlog vooraanstaande Nederlanders, die elkaar voor een deel hadden gevonden in het Noord-Brabantse gijzelaarskamp Sint Michielsgestel (2).

De NVB werd niet opgericht door representanten van de vooroorlogse politieke partijen, maar door individuele personen en in het bijzonder op initiatief van prof. ir. W. Schermerhorn, ds. W. Banning en de vanwege zijn leidende rol in de Nederlandse Unie omstreden prof. dr. J.E. de Quay. De NVB presenteerde zich in mei 1945 ook niet als nieuwe politieke

partij, maar als een geestelijke beweging die onder meer uit was op vernieuwing van het politieke partijwezen. Sleutelwoorden in haar (personalistisch-socialistische) programma waren verder: een zedelijke herleving, een derde weg tussen individualisme en collectivisme, ordening van het maatschappelijk krachtenveld zonder aantasting daarvan, cultureel nationalisme, solidariteit van het voormalig verzet en nieuwe verhoudingen met de koloniën (3).

Wat betreft haar ideeën over de te voeren sociaal-economische politiek bouwde de NVB voort op het NVV-SDAP-plan van 1935. In het 'Plan van de Arbeid' waren gedachten ontwikkeld over ordening van het economisch bestel. De staat zou een centrale, plannende en sturende rol in het economische stelsel moeten krijgen. De economische concurrentie, die zeker in de jaren dertig moordend was, zou moeten worden tegengegaan door samenwerking van bedrijven binnen zogenaamde bedrijfsschappen. Binnen die bedrijfsschappen moesten, naast de staat en de werkgevers, ook de werknemers een stem in het kapittel krijgen. Op langere termijn zou het kapitalistische stelsel van voortbrenging door de geleidelijke socialisatie van bedrijven moeten veranderen in een socialistische plan-economie. Het sociaal-economisch programma van de NVB beklemtoonde, evenals het Plan van de Arbeid, een centrale functie voor de staat, middels een pleidooi voor planeconomie: een planbureau, geleide loonpolitiek, strakke prijsbeheersing, sociale zekerheid en socialisatie van de produktiemiddelen "indien het gemeenschappelijk welzijn door socialisatie beter wordt gediend dan door privaat-eigendom" (4). Planning veronderstelt in dit verband een politiek-technocratische maakbaarheid van de maatschappij en een overeenkomstige bestuurbaarheid van de economische ontwikkeling.

Het gelukte de NVB slechts in zeer beperkte mate de vooroorlogse partijpolitieke verhoudingen te doorbreken. Ondanks de vele pogingen om door overleg met de 'oude' partijen te komen tot een nieuwe progressieve partij op 'personalistisch-socialistische' grondslag keerden de vooroorlogse partijen merendeels terug. Van de grotere: de RKSP als KVP, de ARP, de CHU. Verder kwam er een nieuwe liberale partij, de Partij van de Vrijheid (vanaf 1948 de VVD). De CPN was reeds bij voorbaat buitengesloten van de partijpolitieke vernieuwing. Daarentegen ontbonden op 8 februari 1946 de Christen-Democratische Unie, de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij en de Vrijzinnig-Democratische Bond de eigen organisaties en gingen op in de Partij van de Arbeid (5).

Een zware domper kreeg het partijpolitieke vernieuwingsstreven met de verkiezingen van 17 mei 1946. De PvdA, de doorbraakpartij, verloor van de KVP, die de grootste partij zou zijn. In de tweede naoorlogse regering, het kabinet-Beel (KVP-PvdA) kregen de katholieken het voortouw.

In de eerste naoorlogse regering, het kabinet-Schermerhorn-Drees, waren de 'vernieuwers' nog sterk vertegenwoordigd. Samen met de sociaal-democraten die geen lid waren van de NVB vormden zij een meerderheid in het kabinet, dat zich presenteerde als regering voor herstel en vernieuwing.

Voor het vorm geven aan een planmatige wederopbouwpolitiek kon het kabinet-Schermerhorn-Drees slechts in beperkte mate terugvallen op reeds aanwezige instituties, die bovendien deels een erfenis waren van de bezettingstijd. Het kabinet ging echter voortvarend aan de slag. Al na enkele maanden werd het Centraal Planbureau opgericht (24 september 1945). Kort daarna lag er een wetsontwerp ter tafel voor de instelling van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, mede ter vervanging van de uit de oorlog overgebleven Organisatie-Woltersom.

Het CPB moest in de gedachten van het kabinet werkelijk een planbureau worden. Het zou een plannend orgaan moeten zijn terzake van de economische ontwikkeling met dirigerende bevoegdheden. Onder verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken zou het CPB de grote lijnen van de te volgen economische ontwikkeling gaan uitstippelen.

De Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie was in zijn eerste opzet (het wetsontwerp van de sociaal-democratische minister H. Vos) bedoeld om zowel de betrekkingen binnen het bedrijfsleven te ordenen, als de betrekkingen tussen bedrijfsleven en centrale overheid. Binnen de op te richten bedrijfsschappen zouden afspraken moeten worden gemaakt over onderwerpen als vestiging, uitbreiding of stillegging van bedrijven en over de bestemming van de winsten. Tevens zouden sociale aangelegenheden, zoals de vaststelling van lonen en arbeidsvoorwaarden, binnen een bedrijfsschap geregeld worden. De overheid zou, in de vorm van een commissaris, een stem in deze bedrijfsschappen moeten krijgen. De intentie van deze PBO was om een planmatige economische ontwikkeling in Nederland institutioneel mogelijk te maken. Het CPB zou een centraal economisch plan moeten opstellen (onder de supervisie van de minister c.q. de regering), dat vervolgens door de organen van de PBO uitgevoerd en zonodig bijgesteld en gecorrigeerd zou worden. Een verticale (hiërarchische) structurering van de organen der PBO was hiertoe onontbeerlijk (6). De opzet is samen te vatten met de term 'functionele decentralisatie': het gemeenschappelijk bedrijfsbelang moet worden gediend in het kader van het algemeen belang.

Het PBO-wetsontwerp van Vos kan worden beschouwd als een uitdrukking van het onder invloed van de crisis in de jaren dertig veranderde (leidende) sociaal-democratisch denken, zoals dat in het Plan van de Arbeid zijn neerslag vond. Vos drukte, als eerste directeur van het in 1934 opgerichte wetenschappelijk bureau van de SDAP, een zwaar stempel op dit plan. Vanwege de economische nood der tijd wordt 'socialisatie van een deel van de beschikkingsmacht over produktiemiddelen' urgenter geacht dan 'socialisatie van de eigendom van produktiemiddelen'. Het Plan van de Arbeid is allereerst een crisisbestrijdingsplan; het bevat voorstellen tot een politiek van openbare werken en lastenverlaging (huren, pachten, hypotheek). Daarnaast worden voorstellen gedaan tot een te voeren conjunctuurpolitiek. Verder bevat het plan - en dat is in het verband van deze studie relevant - twee structurele beleidsvoorstellen: planmatige industrialisatie en ordening

van de bestaande productiecapaciteit. Het Plan moest aanvaardbaar zijn voor andere politieke groeperingen. Socialisatie van de eigendom van produktiemiddelen als doelstelling van de sociaal-democratie werd op de lange termijn geprojecteerd. Op korte termijn diende de beschikkingsmacht over produktiemiddelen ten dele te worden gesocialiseerd door het instellen van tripartite bedrijfstakorganen en een Algemene Economische Raad (7). Door ordening van de bestaande productiecapaciteit, zo was de gedachte, zou de crisis kunnen worden gekeerd. Deze orderingsvoorstellen komen, concreet uitgewerkt, terug in het naoorlogse PBO-ontwerp van minister Vos.

De confessionele en liberale politieke partijen wilden evenwel niets weten van een toekomstig planmatig sociaal-economisch beleid, mede te voeren op basis van een verticaal gestructureerde PBO. Zij wilden ieder op de hen eigen wijze - de confessionelen op basis van een 'andere' PBO (zie verder), de liberalen door herstel van de vrije markt - een zo spoedig mogelijk herstel van het particuliere initiatief.

Het wetsontwerp van minister Vos druiste in tegen het orderingsdenken van de katholieke en protestants-christelijke partijen. Afgezien van enige accentverschillen beoogden zowel het katholieke als het protestants-christelijke orderingsdenken de verzoening van de antithesen liberalisme en socialisme, ook wel het egoïstische individualisme en het goddeloze collectivisme. Het corporatieve maatschappijbeeld bood hen deze verzoening. In analogie met een biologisch organisme werd de maatschappij gedacht als bestaande uit organen (corpora) die elk een onontbeerlijke en eigen functie vervullen voor de werking van het geheel.

De protestants-christelijken legden daarbij, uitgaande van het beginsel van 'soevereiniteit in eigen kring', een sterk accent op de eigen verantwoordelijkheid van organen ('kringen') en individuen. Een PBO zou, in ieder geval volgens velen, niet door overheidsdwang, maar van onderop, op basis van vrijwilligheid en langs evolutionaire weg tot stand moeten komen. Een wettelijke erkenning (en geen wettelijke instelling) zou hier het sluitstuk van kunnen vormen. De katholieken waren, uitgaande van het subsidiariteitsbeginsel - beslissingen moeten niet door 'hogere' organen worden genomen wanneer dat ook door 'lagere' kan geschieden - relatief meer geneigd de overheid een taak ter regulering van het economisch leven toe te kennen. Na de oorlog vonden zij de tijd rijp voor een wettelijke regeling van de PBO. Dit impliceerde evenwel uitdrukkelijk geen gedwongen inschakeling van PBO-organen in het ten uitvoer brengen van een planmatig sociaal-economisch beleid. De PBO zou een vrijwillige maatschappelijke solidariteit moeten belichamen.

De protestants-christelijke gedachtenvorming over bedrijfsorganisatie is van een bijzondere historische betekenis. In Nederland waren het voormannen uit deze "kring" die als eersten met gedachten hieromtrent, zij het zeer globale, voor het voetlicht traden. Veelal wordt in dit verband verwezen naar Groen van Prinsterer's retorische vraag in het revolu-

tiejaar 1848: "Is er geen middel om, gewijzigd, de associaties (de Middeleeuwse gilden - W.D.) te doen herleven, die men zo roekeloos onder de revolutionaire bouwvallen (de Franse revolutie - W.D.) vergruisd heeft?" (8). Mannebroeders als Kuyper, Talma en Gerbrandy speelden in latere jaren hoofdrollen. Het werk van Kuyper zou de verdere discussie, tot de standpuntbepaling ten opzichte van de wet van 1950 aan toe, zelfs beheersen. In zijn dissertatie over "de gedachte der bedrijfsorganisatie in protestants christelijke kring" noemt Steenkamp Kuyper de "grondlegger van het sociaal-economische denken der na hem komende generaties in reformatorische kring" (9).

In de meeste protestants-christelijke beschouwingen over bedrijfsorganisatie staat het door Kuyper theologisch gefundeerde leerstuk van de soevereiniteit in eigen kring centraal. Er is, volgens Kuyper, maar één macht zonder grens: de macht Gods. Deze goddelijke soevereiniteit wordt gedelegeerd aan mensen, die ambtsdragers zijn op sommige gebieden: binnen organisaties, levenskringen en geestelijke sferen (zoals het intellectuele, ethische, esthetische en religieuze leven van mensen). Deze eigen sferen, of kringen, ontlenen, aldus Kuyper, de macht waarover ze beschikken niet aan een goedheid van de Staat, maar ontvangen die rechtstreeks door de goedheid Gods (10). Steenkamp trekt hieruit de conclusie dat (de theoloog) Kuyper de Staat beschouwt als een soevereine kring naast andere soevereine kringen. Dit leidt tot een zekere inconsistentie waar (de staatsman) Kuyper de taak van de overheid conceptualiseert. De overheid wordt (een zeer beperkt - W.D.) recht tot inmenging in soevereine levenskringen toegeschreven in een drietal gevallen: a. bij de overschrijding van de grenzen der ene levenskring door andere organisaties of personen; b. ter bescherming van zwakke individuen in de afzonderlijke kringen tegen overmacht en misbruik binnen de kring; c. bij het afdwingen van geldelijke (belastingen) of persoonlijke (dienstplicht) lasten tot verdediging en voortbestaan van alle kringen tezamen en van de organisatie van de Staat (11).

Deze tegenstrijdige gedachten over de plaats en taak van de overheid speelden door in de gedachtenvorming sedert Kuyper. De conceptie van de afzijdige overheid ten opzichte van de soevereine levenskringen botste veelvuldig met de eveneens christelijke eis tot gerechtigheid, tot uiting komend in een sociale politiek; een sociale politiek ter bescherming van zwakke groepen, tot het verschaffen van werkgelegenheid en ter ordening van de produktie.

Bosscher stelt in zijn dissertatie 'Om de erfenis van Colijn' dat de confessionele partijen (ARP, CHU en RKSP) "op het hoogtepunt van hun macht, in de jaren '20 en '30, veel verder hadden kunnen gaan met de ordening van de maatschappij dan ze in feite deden". Hij wijt dit deels aan de sterke ondervertegenwoordiging van de arbeidersaanhang in de partijorganen, met name in de ARP: "Tot de Tweede Wereldoorlog vormden de arbeiders in de ARP geen politieke macht van beteke-

nis, zelfs geen potentiële" (12). De ARP was bovenal de partij van de 'kleine luyden'.

Het voert hier te ver om de ontwikkeling van het protestants-christelijke denken over bedrijfsorganisatie ook maar enigszins volledig weer te geven, in de eerste plaats vanwege de sterke verwevenheid met theologische kwesties. In dit verband kan worden volstaan met de constatering dat tijdens en na de Tweede Wereldoorlog de christelijke arbeiders en met name hun vakverbond, het CNV, sterk aan invloed binnen de ARP wonnen. Deze groep gaf al tijdens de oorlog nieuwe impulsen aan het denken over de bedrijfsorganisatie. Werd binnen de ARP de soevereiniteit in eigen kring vooral geïnterpreteerd als een scheiding tussen staat en maatschappij, in het CNV werd dit "lang gekoesterde dogma" meer en meer gerelativeerd, voor zover het dienst deed als een verbod op overheidsingrijpen in de economie (13).

Deze relativering van het stringente onderscheid tussen staat en maatschappij vinden we terug in de CNV opvatting, dat de bedrijfsorganisatie verordenende bevoegdheden moest krijgen, ook op economisch terrein. Dit stond in verschillende opzichten haaks op de vooral in gereformeerde kring gezaghebbende opvattingen van de VU-hoogleraar Dooyeweerd. In de opvatting van Dooyeweerd mocht de bedrijfsorganisatie geen publiekrechtelijk gefundeerde verordenende bevoegdheden verkrijgen omdat dat ten koste zou gaan van de soevereiniteit in eigen (ondernemings)kring. Bedrijfsorganisatie diende vrijwillig te zijn en de vrijwilligheid van ondernemingen om deel te nemen was onverenigbaar met publiekrechtelijke bevoegdheden van bedrijfsorganen. Bedrijfsorganen konden volgens Dooyeweerd geen gezagsorganen zijn, daar de ondernemingen in een bedrijfstak niet in een gezags- of ondergeschiktheidsverhouding tot elkaar staan, maar (soverein) naast elkaar. Bedrijfsorganen zijn voor Dooyeweerd louter maatschapsverhoudingen. Verkrijgen zij daarentegen publiekrechtelijke bevoegdheden dan vervullen zij een staatsfunctie, een terrein waarop hen geen soevereiniteit toekomt in de hoedanigheid van vertegenwoordigers van het belang van het bedrijfsleven.

Een notabele uitzondering op het hiervoor gestelde maakt Dooyeweerd (na de oorlog) voor de regeling van sociale aangelegenheden, volgens Steenkamp "kennelijk" ter gemoetkoming aan "de tegen hem ingebrachte verwijten, dat hij de geschiedenis van de christelijk sociale beweging volkomen verontachtzaamd heeft" (14). De collectieve arbeidsovereenkomsten en vooral de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (1937), had immers - mede door toedoen van de christelijke vakbeweging - reeds publiekrechtelijke bevoegdheden gebracht binnen voorheen soevereine ondernemingssferen. Dooyeweerd onderscheidt (na de oorlog) een interne en een externe kant aan de bedrijfsorganisatie. De interne kant betreft de economische ondernemingsaangelegenheden, waar de onderneming soverein moet zijn: dit impliceert dat ondernemingen wel vrijwillig maatschappen mogen vormen maar op dit terrein geen publiekrechtelijke bevoegdheden toekomen. De

externe kant betreft sociale aangelegenheden welke onderscheiden worden van de wezenlijke en soevereine competentie van ondernemingen; de ondernemingsfunctie. Dooyeweerd ziet (na de oorlog) geen bezwaar om de regeling van sociale aangelegenheden door een bedrijfsorgaan te doen geschieden, evenals de publiekrechtelijk bekrachtiging daarvan volgens het model van de wettelijke (on)verbindverklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten.

Het CNV is op dit punt in de oppositie, door het onderscheid tussen sociale en economische aangelegenheden te relativiseren, ten gunste van (enige) medezeggenschap voor arbeiders in economische aangelegenheden. Naar de bedrijfsorganisatie toe betekent dit dat het CNV de bedrijfsorganen niet als maatschapsverhoudingen wil zien, maar als gemeenschapsverhoudingen. De term gemeenschapsverhouding verwijst hier naar de gezags- en ondergeschiktsverhoudingen die de eenheid moeten waarborgen. Het CNV wil de bedrijfsschappen als gemeenschappen soeverein in eigen kring zien, maar daarvoor is het juist nodig dat de overheid door wetgeving de instelling van deze kringen mogelijk maakt, zij het alleen wanneer de bedrijfsgenoten daarom (vrijwillig) vragen. De overheid dient dan te "erkennen" en niet "in te stellen" zoals door de sociaal-democratie werd voorgestaan. Wel aanvaardde het CNV een toezicht van de overheid, als hoedster van het algemeen belang, op de bedrijfsorganen.

In de jaren 1945-1949 naderde het ARP standpunt, ondanks moeizame controverses, meer en meer de opvattingen van het CNV (15). Duidelijk komt dit naar voren in het rapport inzake het vraagstuk der bedrijfsorganisatie, in 1947 uitgebracht door de commissie inzake sociaal-economische aangelegenheden aan het Centraal Comité van Anti-Revolutionaire Kiesverenigingen. Na een afwijzing van sociaal-democratische ("functionele decentralisatie") en katholieke ("subsidiariteit") opvattingen over bedrijfsorganisatie wordt gesteld: "Daarentegen gaat het reformatisch beginsel van de soevereiniteit in eigen kring uit van de scheppingsordinantie Gods, Die alle dingen schiep naar Zijn aard. Hij stelde voor de in wezen verschillende kringen Zijn wetten. Die kringen zijn originair zelfstandig en nevengeschikt. Dat wil niet zeggen, dat zij los naast elkaar zouden staan. Maatschappij en staat zijn op velerlei wijzen vervlochten, niet te scheiden, maar wel degelijk te onderscheiden in hun wezenlijk verschillend karakter. Het bedrijfsleven is niet een functie van de staat. Daarom moet de bedrijfsorganisatie primair zijn een vrijwillige samenwerking der vrije organisaties van patroons en arbeiders" (16).

Het protestants-christelijke denken over bedrijfsorganisatie was na de Tweede Wereldoorlog bepaald veel minder toonaangevend dan de sociaal-democratische denkbeelden in eerste instantie en de katholieke denkbeelden in tweede instantie. (Na de Eerste Wereldoorlog beheerste - omgekeerd - aanvankelijk het katholieke PBO-voorstel van Veraart en daarna ook het SDAP-rapport "Bedrijfsorganisatie en medezeggenschap" de discussie over bedrijfsorganisatie. In protestants-

christelijke kring bepleitte Diemer in 1919 een bedrijfsorganisatie waarvan het collectief contract de bouwsteen was en daarna deed Gerbrandy dit op soortgelijke wijze (17)). De meeste invloed na 1945 vanuit de protestants-christelijke hoek had wellicht nog het CNV, dat na de intrekking van het wetsontwerp-Vos, vanuit de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigd was in de commissie-Van der Ven die een nieuw wetsontwerp opstelde. Dit ontwerp zou nagenoeg geheel door de regering worden overgenomen en resulteren in de wet van 1950.

H. Vos is wel een ingenieur in de politiek genoemd (18). Zijn PBO-ontwerp van 1945 is hier een goed voorbeeld van. Technisch stak het goed in elkaar, het paste binnen de conceptie van het plansocialisme, maar het voldeed niet aan één noodzakelijke politieke voorwaarde. Het ontwerp ontbeerde een politiek en maatschappelijk draagvlak. Nog voor de kamerbehandeling spraken de werkgevers- en de erkende werknemersorganisaties, verenigd in de Stichting van de Arbeid, zich tegen de voorstellen uit. De vakcentrales keerden zich bovenal tegen het voornemen om de lonen en overige arbeidvoorwaarden te laten vaststellen door de bedrijfsschappen binnen het kader van een centraal economisch plan. Hiermee zouden zij voor een groot deel hun bestaansrecht verliezen, daar zij bij de vaststelling van een dergelijk plan geen stem kregen. De werkgevers waren uiteraard bevreesd voor de aantasting van het vrije ondernemerschap welke in het wetsontwerp lag besloten. In een gezamenlijke verklaring keerden beide partijen zich tegen het wetsontwerp-Vos. Bij de kamerbehandeling werd daar door verschillende politieke partijen dankbaar gebruik van gemaakt. Daarnaast waren de verschillende principiële opvattingen een reden tot afwijzing. Het wetsontwerp werd ingetrokken.

In de erop volgende wetsontwerpen verdwijnt, vooral door de succesvolle bemoeienis van de KVP, de verticale structurering en de vertegenwoordiging van de overheid (het algemeen belang) grotendeels uit de PBO. Deze gang van zaken is elders reeds uitvoerig gedocumenteerd (19). Hier wordt verder volstaan met een puntsgewijze opsomming van de belangrijkste kenmerken van de wet die uiteindelijk in 1950 in het Staatsblad verscheen:

1. De wet op de PBO is een raamwet, die het mogelijk maakt dat op verzoek van het bedrijfsleven kan worden overgegaan tot het instellen van (horizontale) bedrijfsschappen of (verticale) produktschappen;
2. Het bestuur van deze schappen wordt gevormd door werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers. In het bestuur van de schappen is geen plaats voor de overheid;
3. De mogelijkheid van een algehele structurering van het bedrijfsleven is door de relatief grote nadruk op de horizontale opbouw van de PBO verdwenen;
4. Het algemeen belang is in de PBO slechts vertegenwoordigd door de kroonleden, in de top van de bedrijfsorganisatie: de Sociaal-Economische Raad. Als tweede taak krijgt deze raad het adviseren van de regering over het te voeren sociaal-economisch beleid (20);

5. De taak van de bedrijfsorganisatie is, in algemene termen: 'het dienen van het gemeenschappelijk bedrijfsbelang met inachtneming van het algemeen belang'.

De wet op de PBO passeerde de Tweede Kamer met slechts de stemmen van de KVP- en de PvdA-fractieleden voor; alle andere fracties stemden tegen, één CHU-er uitgezonderd. Voor de ARP, CHU en de VVD was de reden om tegen te stemmen niet de afwijzing van deze PBO, maar het principiële standpunt dat de mogelijkheid om bedrijfsschappen bij algemene maatregel van bestuur in te stellen in strijd was met art. 152 van de Grondwet, volgens hetwelk zulks bij wet diende te geschieden. Ware deze kwestie beter geregeld dan hadden alle drie de genoemde partijen, in de woorden van Schouten (ARP), "gaarne medewerking verleend aan de totstandkoming van deze wettelijke regeling". KVP en PvdA interpreteerden art. 152 anders en waren bovenal van mening dat een wettelijke instelling van bedrijfsschappen te veel tijd zou kosten en dus inefficiënt was (21). Wellicht is het juist te stellen, dat zij geen mogelijkheid wilden scheppen om het kamerdebat over de PBO regelmatig te doen terugkeren bij de instelling van elk afzonderlijk schap.

Het resultaat van de wet was voor de PvdA zonder meer teleurstellend, zoals ook in het kamerdebat naar voren kwam. De sociaal-democratische visie op ordening van het economisch leven is in de wet van 1950 niet meer terug te vinden. Achteraf is de toenmalige fractievoorzitter M. van der Goes van Naters zelfs van mening dat de PvdA tegen het wetsontwerp had moeten stemmen (22). De KVP is daarentegen zeer ingenomen met deze PBO; de wet kan de toets van het subsidiariteitsbeginsel ruimschoots doorstaan.

Evenmin als de PBO groeide het CPB uit tot wat er bij de oprichting mee werd beoogd. Het werd geen plannend orgaan met dirigerende bevoegdheden terzake van de economische ontwikkeling. De Memorie van Antwoord bij het wetsontwerp ter regeling van de instelling van het CPB is in 1946 glashelder: "... dat het Centraal Planbureau met de daarbij behorende Centrale Plancommissie geen enkele dirigerende bevoegdheid krijgen, maar alleen zullen optreden als adviesinstanties. Het Planbureau is derhalve te beschouwen als een uitsluitend technisch hulpmiddel, dat zowel voor het beleid van de Regering als voor het bedrijfsleven in al zijn geledingen de noodzakelijke voorlichting verschaft" (23). Het Planbureau werd daardoor in de praktijk een Centraal Prognose Bureau. In deze hoedanigheid is het een zeer invloedrijke instelling geworden bij de vormgeving van het sociaal-economisch beleid.

De naoorlogse golf van politieke vernieuwingsgezindheid werd al spoedig gekeerd. Met de verkiezingen van 1946 bewerkstelligde de PvdA als doorbraakpartij geen werkelijke doorbraak (zie ook schema 1.2). Op sociaal-economisch terrein bleek in feite reeds voor de verkiezingen, met name terzake van de PBO en de reacties op het CPB, dat het plansocialisme slechts een kort leven beschoren zou zijn (24). Van der Zwan wijt deze

mislukking - en het lijkt me een juiste analyse - aan het te weinig concrete en te sterk ideologische karakter van de twee voornoemde voorstellen: "de vertaalslag van plan en ordening naar de concrete en specifieke werkelijkheid ontbrak helemaal, zodat van de voorstellen vrijwel geen mobiliserende werking ten gunste van de regering uit kon gaan ... Als de regering zo'n (een meer pragmatische - W.D.) politiek had voorgesteld en daarbij had duidelijk kunnen maken waarom een zekere mate van planning daarin niet gemist kan worden, hadden de kaarten wellicht anders gelegen" (25).

Vanaf 1946 voltrekt zich, wanneer de ontwikkeling in dialectische termen wordt geïnterpreteerd, een synthese. Deze laat zich als volgt beschrijven. Voor de oorlog en met name in de jaren twintig domineert, vanwege de sterke positie van confessionelen en liberalen de politieke filosofie van de staatsonthouding. De crisis ondermijnt deze filosofie (26); in de praktijk ontwikkelt zich (veelal contre coeur) een reactief sociaal-economisch overheidsbeleid. In 1945 lijkt het er op dat een doorbraak naar plansocialisme mogelijk is. Vanaf 1946 synthetiseren beide uitersten - staatsonthouding en plansocialisme - in de gedachte van de gemengde economie (ook wel de georiënteerde markteconomie).

Kern van de gemengde economie is zowel de aanvaarding van een functie van de overheid binnen het economisch bestel als van het prijs- of marktmechanisme. De overheid stelt randvoorwaarden en regels aan het functioneren van het marktmechanisme, stuurt globaal en voorwaardenscheppend bij en is economisch slechts actief daar waar het particulier initiatief obligate kansen mist, niet bij machte is economische projecten van de grond te tillen of ongewenst geacht wordt, zoals bij de exploitatie van verschillende natuurlijke monopolies. Deze grondgedachte - een synthese van het marktmechanisme en centrale leiding (27) - laat ruimte voor tal van meningsverschillen en politieke keuzen, zoals met betrekking tot de industrialisatiepolitiek zal blijken. De conceptie van de gemengde economie verschilt echter wezenlijk van het plansocialisme, doordat de overheid slechts indirect verantwoordelijk wordt geacht voor het besluitvormingsproces in de marktsector. Zij stelt regels en randvoorwaarden, maar is slechts in uitzonderingssituaties of op wel omschreven en afzonderlijk gelegitimeerde terreinen actief. Ten opzichte van de ideologie van staatsonthouding op economisch terrein legitimeert de conceptie van de gemengde economie het uitgangspunt dat de overheid een functie heeft binnen het economisch proces.

De hiervoor geschetste politieke turbulentie vindt zijn grondslag in de eerste plaats in de chaotische situatie waarin Nederland na de bevrijding verkeerde. Het was zonneklaar dat wederopbouw en herstel een krachtige overheidsleiding vergden. Onder de omstandigheden waarin er gebrek aan vrijwel alles was - Schermerhorn sprak in de regeringsverklaring van "onze arbeidskracht is vrijwel het enige, dat ons nagelaten werd" - kon het geen punt van discussie zijn dat de overheid

een centrale functie moest vervullen in het economisch leven. Het centralistisch-bureaucratisch bestuur uit de bezettings-tijd kon zeker de eerste tijd niet worden gemist. Verschil van mening was slechts mogelijk over:

1. de mate waarin de overheid deze functie moest vervullen;
2. de wijze waarop het particulier initiatief moest participeren;
3. het al dan niet tijdelijke karakter van een aantal verstrekkende overheidsmaatregelen (zoals de geleide loonpolitiek, de prijspolitiek, de vestigingsmaatregelen in het algemeen en de investeringscontrole in het bijzonder).

Ook het politieke streven van vóór 1940 naar een sluitende overheidsbegroting - de praktijk was anders - kon na 1945 alleen al noodgedwongen geen punt van discussie meer zijn.

Naarmate het herstel vorderde, verminderde de noodzaak van een omvangrijke en gedetailleerde overheidsbemoeienis met het economisch leven. De deviezentoe wijzing kon worden verruimd en de distributie-, prijs- en vestigingsmaatregelen verdwenen meer en meer. Het prijsmechanisme kon in toenemende mate zijn allocatieve en regulatieve functies gaan vervullen. Daarmee werden in toenemende mate de condities vervuld waarmee van een gemengde economie kan worden gesproken.

De pogingen van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer om vast te houden aan verschillende instrumenten waarmee de economie (centraal) geleid, in plaats van gereguleerd kon worden, waren in veel gevallen vruchteloos, tweeslachtig en weinig slagvaardig. Vruchteloos omdat de belangrijkste, en in het kabinet-Beel enige coalitiepartner, de KVP, hier niet van wilde weten; tweeslachtig omdat het door de fractie opkomen voor eigen meningen op gespannen voet stond met steun aan het regeringsbeleid, dat mede PvdA-beleid was; weinig slagvaardig omdat de "opbrengst" van de centrale sturingsinstrumenten eerder in ideologische dan in materiële termen gevisualiseerd werd (zie verder). In het politieke debat overheerste de harmoniegedachte, het realistische besef dat wederopbouw en herstel slechts door gezamenlijke inspanningen mogelijk waren. Politieke tegenstellingen werden dan ook niet in de eerste plaats uitgevochten, maar zoveel mogelijk overbrugd, met compromissen als onvermijdelijke uitkomst.

Twee belangrijke invloeden moeten nog worden genoemd om de schets van het politieke klimaat, waarin in 1949 de eerste industrialisatienota werd gepresenteerd, te voltooien. Ten eerste is dat het gezag dat het Keynesiaanse denken over economische politiek, uiteengezet in 'The General Theory' (1936) zich inmiddels had verworven onder sociaal-democraten, confessionelen én liberalen. Een Keynesiaans geïnspireerde economische politiek bood het perspectief om door een financieel overheidsbeleid conjunctuurschommelingen te beheersen en zo de werkgelegenheid in belangrijke mate te vrijwaren van ernstige verstoringen. Daarnaast boden de tijdens de oorlog, in navolging van de Engelse commissie-Beveridge, door de staatscommissie onder voorzitterschap van A.A. van Rhijn (CHU/NVB/PvdA) ontwikkelde plannen om tot een omvattend stel-

sel van sociale zekerheid te komen het perspectief op een maatschappij die haar onderdanen zou vrijwaren tegen gebrek. Beide invloeden overstegen de ideologische kaders van de drie politieke hoofdstromen en maakten - niet alleen in Nederland - mede het historisch compromis mogelijk, dat op economisch terrein de gemengde economie en op sociaal terrein de verzorgingsstaat zou brengen (28).

De communisten mogen in de eerste jaren na de oorlog getalsmatig als hoofdstroom in de Nederlandse politiek worden beschouwd. Bij de verkiezingen van 1946 behaalden zij een "verzetswinst" van tien en in 1948 van acht van de honderd kamernetels. Veel invloed op het regeringsbeleid kan de CPN echter moeilijk worden toegedicht. Wellicht functioneerde zij tot op zekere hoogte als politiek geweten voor "links", door het consequent benadrukken van de positie van de Nederlandse arbeidersklasse; anderzijds werd zij, als Stalinistische partij, door de "burgerlijke" politieke partijen in het snel opkomend Koude Oorlogsklimaat inhoudelijk weinig serieus genomen. Bij het lezen van de kamerdebatten doemt als belangrijkste Haagse functie van de CPN de plaats op die zij vooral in veel PvdA-redevoeringen mag innemen binnen de argumentatiefiguur van het gulden midden: onze stellingname inzake behelst geen liberalisme, maar ook geen communisme, waarbij er veelal fel werd uitgehaald tegen de al dan niet vermeende misstanden waartoe dit leidt, maar de volgende genuanceerde opvatting.

Men kan zich afvragen waarom, gezien de spanning tussen de plan-socialistische verlangens van de PvdA en het streven naar het herstel van de markteconomie door de confessionelen (en liberalen), zo lang politiek werd samengewerkt (1945 - 1958). Daudt beantwoordt deze vraag met de leer van "de uiterste noodzaak", in 1925 geformuleerd door de katholieke staatsman W.H. Nolens. Er was een "uiterste noodzaak", aldus Daudt, op economisch gebied wegens de wederopbouw; met betrekking tot de Indonesië politiek, die vanwege de vereiste grondwetswijzigingen een brede steun behoefde; en een uiterste noodzaak om extreem links, de CPN en de daaraan verwante Eenheidsvakcentrale te isoleren van gematigd links en de "bonafide" vakbeweging. "Op die manier kon de voor de wederopbouw zo nodige arbeidsvrede worden gehandhaafd en de sterk centraal geleide loonpolitiek mede door de PvdA en het NVV worden gelegitimeerd" (29).

De leer van de uiterste noodzaak, betrokken op de confessioneel-rode samenwerking in de jaren 1945-1958 suggereert echter meer een verklaring dan dat werkelijk te zijn. Reeds voor de oorlog werkten confessionelen en roden samen op gemeentelijk politiek niveau. In 1945 waren belangrijke KVP-politici betrokken bij de NVB (Van den Brink, De Quay); Romme liet zich in 1945 in De Volkskrant uit in termen van samenwerking en samenwerking met de NVB (29a). Voorts bracht de landelijke politiek ook na 1958 grondwetswijzigingen (waarvoor een tweederde kamermeerderheid is vereist) in perioden waarin de PvdA niet in de regering was vertegenwoordigd. Zulks doet evenwel niets af aan de gronden die Daudt noemt

voor de confessioneel-rode samenwerking. De "uiterste noodzaak" is in deze periode echter eerder een "eerste wenselijkheid".

1.2 De eerste industrialisatienota

Ten tijde van het verschijnen van de eerste industrialisatienota was de vraag of de sociaal-economische politiek, waarvan de industrialisatiepolitiek een vooraanstaand onderdeel is, planmatig en (dirigistisch-) orderingsgezinnd van aard moest zijn, dan wel globaal, stimulerend en voorwaarden scheppend, in feite beslecht ten gunste van de laatstgenoemde aanpak. Nederland had in 1949 'een brede basis regering', het kabinet Drees-Van Schaik (KVP, PvdA, VVD, CHU), waarin de KVP-er J.R.M. van den Brink de post Economische Zaken bekleedde. Deze minister komt de eer toe de plannen die op het ministerie van Economische Zaken gedeeltelijk reeds voor de oorlog bestonden terzake van een industrialisatiebeleid (30) te hebben getransformeerd tot een daadwerkelijk beleid.

Het politieke kader van het industrialisatiebeleid wordt in de eerste industrialisatienota duidelijk uiteengezet. De minister wijst erop dat "de overgrote meerderheid van het Nederlandse volk ook voor de toekomst een overwegend ondernemingsgewijze organisatie van de voortbrenging wenst te handhaven". Of de meerderheid van het Nederlandse volk hier nu over nagedacht had of niet, de claim is evident: "de beslissing tot investeren en tot aanvaarding van de daaraan - in ieder economisch stelsel - verbonden risico's worden genomen door private economische leiders, terwijl deze risico's ook zeer overwegend in de private sfeer worden gedragen". De minister gaat er van uit dat iedere industrialisatiepolitiek die deze grondslagen miskent, tot mislukken is gedoemd. Het beleid moet daarom in hoofdzaak globaal, stimulerend en voorwaarden scheppend zijn. Er worden daarnaast twee omstandigheden genoemd, waaronder de overheid zelf investeringsbeslissingen kan nemen:

1. wanneer "voor de economische toekomst van het land van wezenlijk belang zijnde initiatieven niet of onvoldoende uit het particuliere bedrijfsleven voortkomen, terwijl doeltreffende maatregelen zijn genomen om de ontplooiing van dergelijke initiatieven mogelijk te maken";
2. wanneer overheidsexploitatie het meest doeltreffend moet worden geacht, "vanwege de aard van de behoefte, waarin wordt voorzien".

Onder beide omstandigheden "zullen de rechtstreekse initiatieven van de Staat tot een relatief gering aantal grote projecten dienen te worden beperkt, al was het slechts omdat overheidsorganen in het algemeen niet geschikt zijn om zich op vruchtbare wijze in te laten met de details van de leiding van een groot aantal middelgrote en kleinere bedrijven" (31).

Het industrialisatiebeleid wilde werk maken van twee urgente problemen op sociaal-economisch terrein. Ten eerste diende er evenwicht te worden bereikt op de lopende rekening

van de betalingsbalans; ten tweede was er het vraagstuk hoe in de toekomst werk gevonden kon worden voor de snel groeiende beroepsbevolking. Voor beide vraagstukken gold verdere industrialisatie als belangrijkste antwoord.

De lopende rekening van de betalingsbalans vertoonde in de tweede helft van de jaren veertig grote tekorten. Deze vloeiden enerzijds voort uit de noodzaak om de door de oorlog verwoeste economische infrastructuur weer op te bouwen en herstellen en anderzijds uit de noodzaak om het verbruik van de bevolking op een minimum niveau te handhaven. De financiering van het herstel kon slechts ten dele plaatsvinden uit de lopende besparingen, zodat buitenlandse vermogensbestanddelen geliquideerd werden en buitenlandse kredieten noodzakelijk waren. De staatsschuld liep hierdoor sterk op. De Marshallhulp, van kracht geworden met de Economic Cooperation Act van april 1948, bracht hierin een belangrijke, maar tijdelijke verlichting. In 1953 zou deze hulp worden beëindigd. Tegen die tijd zou het noodzakelijk zijn dat Nederland een evenwicht bereikt had op de lopende rekening van zijn betalingsbalans en zo mogelijk een overschot, teneinde de staatsschuld te kunnen aflossen. Daarvoor was slechts één middel probaat, vergroting van de export. Het alternatief zou zijn: minder consumeren en minder investeren. Het is dan ook evident dat het herstel van de lopende rekening van de betalingsbalans, waaraan een vergroting van de (importvervangende) industriële produktie en de industriële export een belangrijke bijdrage kon leveren, in de eerste jaren van het industrialisatiebeleid als belangrijkste doelstelling gold.

Industrialisatie moest tevens nieuwe arbeidsplaatsen opleveren voor de snel groeiende beroepsbevolking. Voor een deel zouden deze gevonden kunnen worden in de handel en dienstverlening, andersdeels zou de industrie deze werkgelegenheid moeten bieden. Duidelijk was dat de agrarische sector geen perspectief bood, al werd in 1949 niet voorzien dat de uitstoot van arbeidskrachten daar zo snel zou gaan. Bij dit beeld moet worden betrokken dat de bestaande werkgelegenheid, nog afgezien van de "natuurlijke" dynamiek, onder druk stond van de gedeeltelijke demobilisatie van het leger (Indonesië), de mogelijke repatriëring van Nederlanders uit Indonesië en de inkrimping van het ambtenarenbestand vanwege het verdwijnen van tal van regulatieve en distributieve overheidstaken die uit de wederopbouwproblematiek voortvloeiden. De eerste industrialisatienota bevat een berekening van de op korte termijn in de industrie benodigde arbeidsplaatsen. In de tweede industrialisatienota wordt dit cijfer aanzienlijk opgehoogd vanwege de snellere inkrimping van het militaire apparaat, de overkomst van 7500 KNIL militairen en hun gezinnen en tegenvallende resultaten van de door de overheid sterk bevorderde emigratie.

De eerste industrialisatienota bevat als kern een schema voor 1948 tot medio 1952, dat indicatieve normen geeft voor de industriële produktie, de industriële werkgelegenheid en de industriële investeringen. Deze normen zijn een combinatie van enerzijds wensen, anderzijds prognoses van de ver-

wachte ontwikkelingen; ofwel extrapolaties verfraaid met enig wishfull thinking. In de vierde en zesde industrialisatienota worden nieuwe industrialisatieschema's gegeven voor respectievelijk de jaren 1952-1957 en 1957-1962.

Met het woord schema zette Van den Brink de politieke toon voor het te voeren industrialisatiebeleid. Het ging niet om een plan, dat zou teveel aan het plansocialisme herinneren, maar anderzijds waren er wel doelstellingen waar met het te voeren beleid aan bijgedragen zou worden. In de woorden van de minister zelf: "In geen geval mag het industrialisatieschema worden beschouwd als een star programma van industrie-uitbreidingen, hetwelk de Overheid in elk geval tot uitvoering wil zien gebracht en zo nodig aan het bedrijfsleven wil opleggen. Uiteindelijk zal de zo noodzakelijke industrialisatie niet tot stand komen door een schema, doch zij zal - gegeven de in Nederland bestaande en door de overgrote meerderheid van het Nederlandse volk doelmatig en gewenst geachte maatschappelijk-economische organisatie - vooral de vrucht moeten zijn van private economische beslissingen" (32). De industrialisatienota's zijn daarmee bij uitstek te zien als voorbeelden van indicatieve planning à la Hollands. De nota's zijn niet zoals in de Franse indicatieve planning (mede) gebaseerd op afspraken tussen staat en grote ondernemingen, maar vormen korte termijn toekomstscenario's, die richtinggevend willen zijn voor de industrialisatie-inspanningen van staat en markt. Het gaat om beleidsvoornemens die gevolgd kunnen en niet behoeven te worden.

1.3 Industrialisatie als project

Het industrialisatiebeleid, zoals dat rondom de jaren vijftig werd gevoerd, kan in de termen van de latere Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (de commissie-Vonhoff) een "project" worden genoemd. Het beleid vergde interdepartementale coördinatie op punten als wetgeving, planning, financiering, personeel, organisatie, informatievoorziening en beleidsvoorbereidend onderzoek. De maatregelen die tezamen het industrialisatiebeleid uitmaakten lagen op het terrein van meerdere departementen, waardoor de beleidsvoorbereiding en planning het terrein van het ministerie van Economische Zaken oversteeg. Dit departement en in het bijzonder het Directoraat Generaal Industrialisatie, vervulde de initiërende en coördinerende taken.

Zijn de doelstellingen van het industrialisatiebeleid glashelder, de activiteit zelf is minder eenduidig te omschrijven. In de literatuur wordt industriepolitiek nogal eens als synoniem voor industrialisatiepolitiek gebruikt. Bij nader beschouwing is dat slechts juist binnen een specifieke historische context.

In zijn dissertatie "Actieve en re-actieve industriepolitiek in Nederland" omschrijft De Hen industriepolitiek "grofweg" als "een actieve bemoeienis van de overheid met de technische en economische ontwikkeling van het industriële

bedrijfsleven" (33) "Grofweg", omdat deze omschrijving zo ruim en veelomvattend is, dat zij voor empirisch onderzoek niet hanteerbaar is. Refererend aan Van Gelder (34) beperkt De Hen het begrip industriepolitiek vervolgens tot het beleid dat zich richt op de structuur van de industrie, met aandacht voor de financiering en voor ordening. De Hen's studie is hoofdzakelijk gewijd aan het tot stand komen van een Nederlandse industriepolitiek tijdens het Interbellum.

Vanaf 1930 wordt de overheidsbemoeienis met de industrie actief, dat wil zeggen: regelmatig, systematisch en ambtelijk verankerd in het Directoraat Generaal voor Handel en Nijverheid van het toenmalige ministerie van Economische Zaken en Arbeid. De industriepolitiek in de jaren dertig is te zien als een tweesporenbeleid. Zij is vooral gericht op het tegengaan van de economische crisis in de industriële sector; nijverheidsbelangen klinken door in de handelspolitiek en er worden wettelijke kaders voor ordening geschapen. Daarnaast wordt ook een meer offensief beleid ontwikkeld, gericht op het realiseren van nieuwe industriële bedrijvigheid.

Excursie: Industriepolitiek in de jaren dertig

Het "defensieve spoor" van de industriepolitiek in de jaren dertig is een afgeleide van de algehele economische politiek. In de jaren dertig wordt deze voor alles gekenmerkt door drie beginselen: het leerstuk van de staatsonthouding, de politiek van de sluitende begroting en (tot 1936) de gouden standaard. Van de eerste twee beginselen wordt bij voortduring afgeweken, zij het vaak contre coeur. De devaluatie van de gulden op 26 september 1936 maakte een (voorlopig) einde aan de goudpariteit. De drie beginselen maken duidelijk dat de ratio van de economische politiek voor alles werd gezocht bij het zelfhelend vermogen van de vrije markt. Op handelspolitiek terrein werd - mede met het oog op de belangen van de handelssector, de daaraan verwante nijverheid en het financieringskapitaal - het protectionisme zoveel mogelijk vermeden. Nederland voerde een voor die tijd zeer gematigd protectionistisch beleid. Het zo lang vasthouden aan de gouden standaard ligt in het verlengde van deze handelspolitiek (35).

Het economisch belang bij de gouden standaard sprak vooral in perioden van voorspoedige economische conjunctuur, zoals in de tweede helft van de jaren twintig. Stabiele wisselkoersen hebben immers een gunstige invloed op de ontwikkeling van de wereldhandel. De Nederlandse economie, met een van oudsher bijzonder sterke handelssector, was daar tot het uitbreken van de crisis zonder meer bij gebaat. Na 1929 verlieten steeds meer landen de gouden standaard, ten einde door devaluaties hun exportpositie te verbeteren. Een gevolg hiervan was dat er zodoende valuta-dumpingen plaatsvonden. Door devaluaties verminderden de in het buitenland uitstaande valuta's in waarde, waarmee de lasten van de crisis ten dele op andere landen werden afgewenteld. Dit leidde, tezamen met

een sterk toenemend protectionisme tot een verdere stagnatie van de wereldhandel. Met de economische wereldconferentie te Londen werd in 1933 gepoogd dit tij te keren. De conferentie werd echter een eclatante mislukking, met als gevolg dat het streven naar economisch herstel nog slechts langs de weg der nationale economische politiek kon worden nagestreefd (36).

In Nederland hield de regering nog een drietal jaren vast aan de gouden standaard, ondanks een groeiende binnenlandse oppositie. Keesing vat de argumenten van de regering als volgt samen: "Allereerst beriep zij zich op het feit dat de ontwikkeling van de betalingsbalans en het verloop van de goudvoorraad niet tot het opgeven van de gouden standaard noopten; een waardevermindering van het ruilmiddel die niet door de omstandigheden werd afgedwongen, beschouwde zij als te kwader trouw en mitsdien als onoirbaar. In de tweede plaats achtte de Regering het van veel belang dat in de maalstroom van ongeregelde valutaverhoudingen een kleine kern van landen (het zogeheten goudblok - W.D.) de stabiliteitspolitiek trouw bleef. Wanneer te eniger tijd de gouden standaard zou worden hersteld, zouden de goudlanden op die wijze kunnen zorgdragen voor de continuïteit der monetaire ontwikkeling; de handhaving van de stabiliteit van de muntwaarde beschouwde de Regering als een bijdrage tot het herstel van de wereld-economie. In de derde plaats was de Regering van oordeel dat een anders georiënteerde valutapolitiek, verre van de economische toestand te verbeteren, aanleiding zou geven tot diep ingrijpende economische storingen. Met name vreesde zij een prijsstijging die zou leiden tot verbreking van het begrotingsevenwicht, psychologische reacties die kapitaalvlucht zouden veroorzaken, verstoring van het overheidscrediet met kans op afglijden in inflationistische richting, dupering van spaarders en bezitters van vaste inkomens, verder gaande ontwrichting van de internationale economische betrekkingen, verscherping van de handelspolitieke strijd, e.d. Zij meende dat het niet mogelijk zou zijn een eenmaal begonnen deprecia-tie in de hand te houden en toonde zich op die grond wars van alle monetaire experimenten" (37).

Nederland werd door deze monetaire politiek een duurte-eiland. De binnenlandse markt kwam steeds meer bloot te staan aan de verscherpte buitenlandse concurrentie, terwijl de afzetmogelijkheden voor de bedrijven die op export waren aangewezen afnamen. Voor de instandhouding van de export werd daardoor, onder het motto "aanpassing", prijsverlaging noodzakelijk. In eerste aanleg kwam dit neer op loonsverlagingen, welke pas in tweede instantie én slechts ten dele compensatie vonden in prijsdalingen voor de levensbenodigdheden.

Ter bescherming van de binnenlandse markt was in 1931 de Crisisinvoerwet van kracht geworden. Deze wet, met een looptijd van twee jaar, voorzag in de mogelijkheid om op verzoek van het bedrijfsleven bij Koninklijk Besluit invoerbe-perkende maatregelen te nemen door middel van contingentering. De maatregel zou steeds moeten gelden voor alle handelspartners van Nederland naar rato van hun aandeel in de invoer van de betrokken artikelen in de voorgaande twee jaren

(38). De wet had slechts een licht protectionistisch karakter doordat het niet ging om invoerverboden en evenmin om verhoging van invoerrechten, maar alleen om contingentering. De wet vormde een compromis tussen enerzijds de handelsbelangen en anderzijds de binnenlandse nijverheidsbelangen (39). In de Crisisinvoerwet van 1933 werd naast de mogelijkheid tot het afkondigen van algemene, ook de mogelijkheid gecreëerd tot het afkondigen van bijzondere contingenten, welke bij verdrag aan afzonderlijke landen konden worden toegekend, waardoor zij als onderhandelingsobject konden fungeren (40). Pas bij de verlenging van de wet in 1938 werd de mogelijkheid geopend contingentering toe te passen ter verdediging en bevordering van de export.

Na het mislukken van de wereldconferentie in Londen werd het protectionistisch element in de Nederlandse handelspolitiek versterkt, zij het dat Nederland, aldus Keesing, een in vergelijking met het buitenland zeer gematigde protectionistische koers bleef varen. Zo werd met de Tariefmachtigingswet van 1934 het algemene tarief van invoerrechten van 10 procent op 12 procent gebracht (41).

De agrarische sector had misschien wel het zwaarst van de crisis te lijden. Hier openbaarde de crisis zich ook het eerst. In de jaren dertig kwam in de agrarische sector een uitgebreid stelsel van ordeningswetten en maatregelen tot stand, waarbij ook het verlenen van financiële steun door de overheid niet uit de weg werd gegaan. Op industrieel terrein ging het overheidsingrijpen minder ver.

Naast de hiervoor genoemde handelspolitieke maatregelen werden in de jaren dertig twee ordeningswetten van kracht, ter bescherming van sectoren binnen de nijverheid. In 1935 kwam de Wet op de verbindend en onverbindend verklaring van ondernemersovereenkomsten; in 1938 de Bedrijfsvergunningenwet. De eerstgenoemde, ook wel de Ondernemersovereenkomstenwet, maakte het de minister mogelijk om sommige essentiële bepalingen uit kartelovereenkomsten, op verzoek van een representatief aantal betrokkenen, op te leggen aan niet bij het kartel aangesloten bedrijven. De reden daarvan was steun aan het bedrijfsleven in haar pogingen om de destructieve gevolgen van de concurrentiestrijd te beperken. De wet was qua intentie en in de praktijk geen anti-kartelwet, al gaf zij wel mogelijkheden tot het onverbindend verklaren van ondernemersovereenkomsten, maar een pro-kartelwet. De Bedrijfsvergunningenwet maakte het mogelijk om op verzoek van belanghebbenden hele bedrijfstakken te 'sluiten'; in een gesloten bedrijfstak moest voor de vestiging van een nieuwe of de uitbreiding van een bestaande onderneming vergunning verkregen worden van de minister van Economische Zaken. De wet gold alleen voor de nijverheid.

De offensieve kant van de industriepolitiek in de jaren dertig kreeg allereerst gestalte door de instelling van het Werkfonds in 1934. Het Werkfonds kon steun aan bedrijven verlenen ten einde deze in staat te stellen, door uitbreiding of verbetering van hun outillage, nieuwe of betere produkten

te vervaardigen. Hierbij werd vrijwel altijd een commerciële rentebetaling verlangd. Een andere criterium voor steun van het Werkfonds was het verlies dat op een order geleden zou worden, wanneer deze in concurrentie met het buitenland toch voor het Nederlandse bedrijfsleven kon worden behouden (42).

In 1936 werd de Mavif - de Maatschappij voor Industrie-financiering - opgericht waarin de staat 499 van de 500 aandelen had. Deze instelling kreeg een 'beperkte' en 'aanvullende' taak op het gebied van de industrie-financiering voor projecten die niet zonder overheidshulp mogelijk zouden zijn. Haar feitelijke betekenis bleef echter beperkt (43).

In het begin van de jaren dertig waren op zowel particulier als provinciaal en gemeentelijk initiatief Economisch-Technologische Instituten opgericht, met als doelstelling het bevorderen van de regionale industrialisatie. In 1935 kregen deze een 'koporganisatie', die als taak had om de economische, commerciële, technische en financiële kant van de kredietaanvragen voor de Mavif te onderzoeken, een activiteit die gedeeld moest worden met de Nederlandsche Middenstandsbank (44). Deze organisatie ging per 20-3-1937 Centraal Instituut voor de Industrialisatie (CIVI) heten. Het werd een stichting, om te benadrukken dat het een intermediair tussen overheid en bedrijfsleven moest zijn. In feite was het CIVI volgens De Hen "een vermomming van het departementale bureau dat in de laatste jaren voor de oorlog als Bureau Industrialisatie werd aangeduid, een deel van de afdeling Nijverheid zoals dit al sinds juli 1935 bestaan had" (45). Dit Bureau Industrialisatie ontwierp ook de eerste plannen voor een van overheidswege te voeren industrialisatiepolitiek. Haar 'nota inzake de industrialisatie' wordt door De Hen een niet-kwantitatieve voorloper van de naoorlogse industrialisatienota's genoemd vanwege de grote inhoudelijke overeenkomsten. In deze nota wordt gesproken van het aantrekken door de overheid van aspirant-ondernemers, het verschaffen van financiering, het verlenen van faciliteiten voor de aanleg van industrieterreinen en voor de bouw van industriegebouwen, evenals van het bevorderen door de overheid van met name de machine-industrie. Dit departementale bureau was in 1938 al in vol bedrijf, zo blijkt uit deze nota. In 'de afgelopen jaren' had het Bureau Industrialisatie vijfhonderd industrialisatieprojecten behandeld. Wat er precies mee gedaan werd wist De Hen niet meer te achterhalen, aangezien deze projecten niet gespecificeerd waren en essentiële archieven niet meer aanwezig zijn.

De Hen heeft er op gewezen dat de naoorlogse industrialisatiepolitiek een grote continuïteit vertoont met de industrie-politiek in de jaren dertig. Anders dan het financieel-economisch beleid, waar na de oorlog min of meer Keynesiaanse opvattingen het traditionele concept van de sluitende begroting - hoe weinig daar ook van terecht was gekomen - zouden vervangen, werd met het industriebeleid in de jaren dertig reeds gebroken met de traditionele opvatting van staatsonthouding. Aan de defensieve kant van het industriebeleid klonk de discussie over ordening zoals die vooral in

rooms-katholieke en sociaal-democratische kringen werd gevoerd, door in de twee ordeningswetten die de nijverheid betroffen (in de landbouw en de middenstand werd een veel sterkere mate van ordening doorgevoerd). Het initiatief om tot ordening te komen was echter geheel bij de ondernemers gelegd. De betekenis van de wetten bleef beperkt. De Ondernemersovereenkomstenwet werd slechts in zeven gevallen toegepast (46), de Bedrijfsvergunningenwet vier maal (47).

Voorals aan de offensieve kant van de industriepolitiek werd in de jaren dertig met het beginsel van staatsonthouding gebroken, zij het dat ook hier de betekenis ervan beperkt was. Het maximumbedrag aan uitstaande kredieten van de Mavif bedroeg twee miljoen (48). Het beheer over de werkverruimingsgelden voor industriële projecten uit het Werkfonds (met name in de scheepsbouw) omvatte in de jaren 1936 tot medio 1939 19,5 miljoen gulden (49); in 1940 werd er via het Werkfonds nog twee miljoen gulden beschikbaar gesteld voor een door Fokker te bouwen 'lange-afstand-vlieger KLM' (50). Vergelijken met het totaal van rijksuitgaven, dat in de jaren dertig van circa drie-vierde tot één miljard gulden per jaar steeg (51), waren dit slechts geringe bedragen. Tezamen met de onduidelijke bemoeienis van het Bureau industrialisatie met circa 500 industrialisatieprojecten was de betekenis van dit beleid voor de naoorlogse industrialisatiepolitiek vooral die van een vingeroefening. De continuïteit is er op de eerste plaats één van ideeën (hervatte plannen) en pas op de tweede plaats één van de beleidsuitvoering.

De eerste jaren na de oorlog werd er vooral een 'negatieve' (prohibitieve) industriepolitiek gevoerd. De voornaamste bemoeienis met de industriële ontwikkeling van het Bureau Industrialisatie (al spoedig het Directoraat Handels- en Industrieel Beleid) bestond uit het uitvoeren van het Bedrijfsvergunningenbesluit 1941 (een algeheel verbod om zonder vergunning industriële bedrijven te vestigen, uit te breiden of nieuwe produkten te vervaardigen). Dit "bezettingsbesluit" werd na de oorlog gebruikt om de zo schaarse middelen voor de wederopbouw van de industrie te verdelen en in de gewenste richting te sturen. "Gewenst" waren in deze jaren de projecten die de import van industriële halffabricaten en/of grondstoffen zouden doen verminderen of de export zouden vergroten (52). De reden daarvan was de deviezenschaarste en vooral de negatieve "dollarbalans".

Naast het Bedrijfsvergunningenbesluit had de centrale overheid nog andere sturingsinstrumenten: de Commissie Prioriteiten Industriebouw, de Commissie Kapitaalgoederen (in verband met het Deviezenbesluit), de Commissie Buitenlandse Deelnemingen en tenslotte de Rijksbureau's (53). De coördinatie van al deze beslissingen was een voortdurend probleem (54). Voorts was er een door de Nederlandsche Bank uitgeoefende financiële controle, in die zin dat de particuliere banken zich hadden verplicht om zonder instemming van de Bank

niet te bemiddelen bij emissies van aandelen en obligaties; het verlenen van bankkredieten boven de 50.000 gulden vergde eveneens de goedkeuring van de Nederlandsche Bank (55).

Een "positieve" industriepolitiek kwam als industrialisatiepolitiek in de loop van 1947 van de grond - voortbouwend op vooroorlogse plannen en ervaringen - en resulteerde in 1949 in de eerste industrialisatienota. Op ambtelijk niveau werden de voorbereidigen daartoe getroffen door drs. G.A. Kohnstamm, hoofd van de afdeling Technisch-Economische Vraagstukken, een onderdeel van het Directoraat Handels- en Industrieel Beleid. Op 10 december 1947 promoveerde Kohnstamm op 'De toekomst van Nederlands industriële ontwikkeling', een dissertatie waarin de contouren van de eerste industrialisatienota zichtbaar zijn. Om evenwicht op de lopende rekening van de betalingsbalans en werkgelegenheid voor de snelgroeiende beroepsbevolking te bereiken was uitbreiding van de industrie noodzakelijk.

Pelkmans en Van der Ven (56) maken een terminologisch onderscheid tussen industriepolitiek en industrialisatiepolitiek. Industriepolitiek omvat in hun conceptie "alle specifieke en directe overheidsbemoeienissen met de industrie die structurele veranderingen in de industriële produktie kunnen beïnvloeden". Daarentegen verstaan zij onder industrialisatiepolitiek het streven naar "een structurele verhoging van het aandeel van het industriële produkt in het bruto nationaal produkt". Industriepolitiek is daarmee veel nauwer begrensd dan industrialisatiepolitiek. Industriepolitiek verwijst naar specifieke en directe bemoeienissen met de industriële aanbodzijde. Industrialisatiepolitiek verwijst naar alle overheidsmaatregelen gericht op uitbreiding van de industriële bedrijvigheid, waardoor ook bijvoorbeeld de loon- en prijspolitiek tot onderdeel van de industrialisatiepolitiek moeten worden gerekend.

Historisch gezien verwijst de term industriepolitiek vooral naar de jaren dertig (voor wat de ordening betreft), de tweede helft van de jaren veertig (voor wat de vergunningsstelsels en de verdeling van de industriële hulpgoederen en grondstoffen betreft), de tweede helft van de jaren zestig en de jaren zeventig/tachtig. Industrialisatiepolitiek wordt er vooral bedreven in de jaren 1949-1963 - met een voorloper in de jaren dertig - en vanaf het eind van de jaren zeventig. In de rapporten van de Adviescommissies inzake (de voortgang van) het industriebeleid - de commissies Wagner - worden de termen industriebeleid en (her-)industrialisatiebeleid naast elkaar gebruikt in de bovengenoemde betekenissen. Het terminologisch onderscheid was reeds eerder (1968) geïntroduceerd door De Block, minister van Economische Zaken in het kabinet De Jong (57).

Komen we nu tot het historisch-specifieke "project" industrialisatiebeleid rondom de jaren vijftig, dan krijgt dit op de volgende deelterreinen instrumenteel gestalte:

- het loon- en prijsbeleid;
- het fiscale beleid en in het bijzonder het beleid ten aanzien van de bedrijfsbelastingen;

- het beleid inzake de financiering van industriële investeringen (waaronder de aanwending van de Marshallhulp);
- het produktiviteitsbeleid (te differentiëren naar interne organisatie, externe organisatie, de factor arbeid en de factor kapitaal);
- het technisch onderwijsbeleid;
- het technologiebeleid;
- het regionale industrialisatiebeleid.

Alleen het produktiviteitsbeleid en het technologiebeleid zijn, naar de sterk begrenzende definitie van Pelkmans en Van der Ven, industriebeleid. Tezamen met de andere beleidsonderdelen vormen zij het industrialisatiebeleid. In de volgende hoofdstukken wordt het beleid op deze terreinen, evenals de politieke, economische en sociale determinanten ervan, besproken. Niet genoemd is het handels- en exportbeleid omdat dit beleid in de eerste plaats samenhangt met internationale ontwikkelingen (zie ook de Inleiding). De economische ordening is - achteraf - slechts op een heel specifieke manier van betekenis als onderdeel van de industrialisatiepolitiek, doordat er vooral "ontordend" werd. De PBO kwam binnen de industriële sector niet van de grond en de (verdere) oorlogse orderingswetgeving werd enerzijds sterk geliberaliseerd en vond anderzijds in sterk afnemende mate toepassing (58).

1.4 Het industrialisatiedebat in de Tweede Kamer (1949)

In de troonrede van 1949 wordt het bevorderen van de industrialisatie één van de kernpunten van het te voeren economisch beleid genoemd (59). In het debat over de begroting van Economische Zaken - de eerste industrialisatienota verscheen als bijlage van de begroting - werd uitvoerig aandacht geschonken aan de politieke grondslagen van het te voeren beleid. De noodzaak tot het voeren van een industrialisatiebeleid werd alom aanvaard, de uitgezette politieke koers onderbond echter de nodige kritiek van de zijde der PvdA (en de CPN).

De PvdA bevond zich in een delicate positie. Enerzijds was zij regeringspartij, anderzijds was er kritiek op het uitgezette industrialisatiepolitieke kader. Intern was de partij evenmin onverdeeld. De PvdA kende niet alleen "vleugels", maar ook verschil van opvatting over de opstelling ten opzichte van de regering. Had partijvoorzitter Vorrink als motto: door dik en dun het regeringsbeleid steunen, fractievoorzitter Van der Goes van Naters wilde zich niet bij voorbaat de mond laten snoeren (60). Bij het industrialisatie-debat deed hij zulks ook niet, evenals de tweede PvdA-woordvoerder Nederhorst. Dit wekte een sterke irritatie bij de fractievoorzitter van de KVP, Romme. De "uiterste noodzaak" - de in verband met de Indonesië-politiek noodzakelijke grondwetsherziening - werd door Romme in tweede termijn nadrukkelijk gememoreerd, waarmee hij zowel de minderheidspositie van de PvdA benadrukte als de onvermijdelijke afloop van het debat (61). Het was een achterhoedegevecht waarvan de uitslag reeds vast stond.

Centraal in de PvdA-oppositie stond de investeringspolitiek. Hier werd een meer sturende en planmatige rol van de overheid verlangd, die mede tot uitdrukking moest komen in financiële participaties van de overheid in industriële projecten of in eigen industriële initiatieven. In de het kamerdebat voorbereidende commissievergadering werden de stellingen betrokken (62).

De PvdA stellingname behelst een pleidooi voor een planmatige investeringspolitiek, te baseren op een investeringswet. Onvrede was er met het geleidelijk opheffen van distributie-, prijs- en vestigingsmaatregelen, mogelijk door het verdwijnen van de "schaarste-economie", zonder dat er mogelijkheden bleven voor een planmatige investeringscontrole. "Door het liquideren van de apparatuur, welke ook in normale tijden voor de geleide economie noodzakelijk is, dreigt het gevaar, dat men de investeringen niet meer in juiste banen zal weten te houden", aldus het commissie-verslag. Wat "juiste banen" zijn hangt samen met het verschil tussen "particuliere rendabiliteit en sociale rendabiliteit". "Industriële projecten, die voor de maatschappij als geheel nuttig en noodzakelijk zijn, behoeven geenszins ook voor de particuliere ondernemer directe baten af te werpen. (Projecten die voor de particuliere ondernemer niet aantrekkelijk zijn, kunnen) voor de gemeenschap van grote betekenis zijn, omdat daar de factor van de werkgelegenheid en het vestigen van een blijvende bestaansbron voor de bevolking ook een rol gaat spelen". Als voorbeelden uit het verleden worden genoemd de Zuiderzeewerken, de KLM en de Nederlandse Hoogovens. Het vrije spel der maatschappelijke krachten behoefde, in de visie van de PvdA, sturing en aanvulling door de overheid. Daartoe waren zowel juridische (investeringswet) als materiële middelen (publiek investeringsfonds) nodig. Sturing van investeringen vereiste een soort blauwdruk van de gewenste industriële ontwikkeling, aan te geven in het Centraal Economisch Plan; overheidsinitiatief vergde de beschikking over financiële middelen, vooral te verkrijgen door de fiscale politiek.

Anders dan de industrialisatienota was de PvdA dus niet afkerig van omvangrijke overheidsinitiatieven op industrieel terrein. De industrialisatienota stelde dat: "onder alle omstandigheden de rechtstreekse initiatieven van de Staat tot een relatief gering aantal grote projecten dienen te worden beperkt, al was het slechts omdat Overheidsorganen in het algemeen niet geschikt zijn om zich op vruchtbare wijze in te laten met de details van de leiding van een groot aantal middelgrote en kleinere bedrijven" (63). De PvdA stellingname luidde daarentegen dat "meer rechtstreeks Overheidsinitiatief geenszins betekent dat de Overheid zich ook met de details van de leiding zal moeten gaan bemoeien. Het betekent slechts, dat voor een bepaald aantal grote objecten, waarvoor om bepaalde redenen het particulier initiatief niet te winnen is, de Overheid geheel zelfstandig initiatief zal moeten nemen; dat voor een ander aantal grote objecten, waarvoor het risico te groot is om door het particuliere bedrijfsleven

alleen gedragen te worden, de industrialisatie door een gezamenlijk optreden van Overheid en particulier initiatief in de vorm van een gemengd bedrijf tot stand zal moeten komen; dat in een groot aantal gevallen, waarin het projecten van kleinere omvang betreft, de Overheid door participatie de totstandkomning zal moeten bevorderen, zonder zich nochtans met de details van de leiding van het bedrijf in te laten".

Anders dan de PvdA (en de CPN), verkreeg de strekking van de industrialisatienota "grote waardering" van de confessionelen en liberalen. "Zeer veel instemming" kreeg de nadruk op het ondernemersinitiatief. "Dat de Staat nooit tot deelname in risicodragend kapitaal zou moeten overgaan, wilden zij met de Minister ontkennen; dat dit echter incidenteel en door bepaalde omstandigheden nuttig en/of nodig moet zijn, alvorens tot deelname in risicodragend kapitaal door de Staat wordt overgegaan, staat voor hen vast".

De inhoudelijke zwakte van de PvdA stellingname in het industrialisatiedebat is dat wel uitvoerig uiteengezet wordt dat er een planmatige en sturende investeringspolitiek wordt gewenst, maar het is niet duidelijk wat voor concrete (andere) resultaten dit onder de gegeven omstandigheden kan opleveren, in vergelijking tot de door Van den Brink voorgestane niet-planmatige en niet-sturende, maar globaal-stimulerende investeringspolitiek. Hetzelfde geldt voor het afgeleide punt van staatsinitiatief tot, of staatsdeelname in industriële projecten. De stelling dat dit soms gewenst kan zijn wordt door de confessionelen en liberalen niet ontkend, wel wordt de toepasselijkheid aan stringente voorwaarden gebonden. Tot welke concrete initiatieven de "lossere" voorwaarden van de PvdA zouden kunnen leiden wordt niet duidelijk in het debat (en evenmin in latere jaren). De stellingname mist daardoor de kracht van een aanspreekbaar alternatief. Het debat was hierdoor louter een uiteenzetting van ideologische standpunten.

Het debat in de Tweede Kamer laat zich verder als volgt karakteriseren:

Romme (KVP) stelt dat de PvdA minder moet benadrukken wat scheidt, te weten: socialisatie- en financiële politiek gericht op het kweken van overschotten uit belastinggelden ter deelneming in ondernemingen. "Anderzijds moeten wij, leden van de fractie van de KVP, open blijven staan, en blijven wij ook open staan, voor socialisatie van de bedrijven van openbaar nut en voor die bedrijven van monopolistisch karakter, waarvan na onderzoek socialisatie om redenen van algemeen belang geboden blijkt. Wanneer voorts in verband met de noodzakelijke industrialisatie het particulier initiatief te kort schiet op het gebied van de investering en de Overheid door haar stimulerende maatregelen hier niet op redelijke wijze verandering in kan brengen, dan ontmoet het bij ons ook geen bezwaar, integendeel, dan zijn wij er vóór, dat de Staat deze taak van het particulier initiatief, zo ver en zo lang dit nodig is, overneemt" (curs. W.D.) (64).

Van der Goes van Naters (PvdA) gaat in op het stimuleren van het ondernemersmotief (winstmotief) als kern van het industrialisatiebeleid: "Het winstmotief is nu eenmaal geen criterium voor een deugdelijke industrialisatie. Men hoopt daarmee een juist 'industriëel klimaat' te scheppen, maar beseft men niet, dat door 'het vergroten van de bewegingsruimte voor de ondernemers ook in de prijspolitiek', d.w.z. door prijsverhoging ten faveure van de ondernemerswinst, het sociale klimaat wordt verpest? En wat bereikt men? Men bereikt niet doelmatige investering voor de meest gewenste industrialisatie. Deze is van particulieren niet te verwachten, vooral niet, wanneer van bij uitstek doelmatige investeringen eerst op lange termijn resultaten zijn te verwachten" (zoals in het verleden de KLM, Hoogovens, de Zuiderzeewerken - W.D.) (65).

Schouten (ARP) stemt in met de algemene strekking van de nota, omdat "wij ons uit principiële overwegingen verzetten tegen de toepassing in stelselmatige zin van de gedachte, dat tot opeenhoping van politieke en economische macht in dezelfde hand moet worden overgegaan. Daarop loopt het streven van de PvdA uit, ook al wil men dat niet, en ook al heb ik er oog voor, dat er in die kring zijn, die op dat punt zoeken naar corrigerende factoren" (66).

De fractievoorzitter van de CHU, Tilanus, zwijgt over de industrialisatiepolitiek. Oud (VVD), die kort tevoren lid van de nieuwe doorbraakpartij was geweest, beklemtoont dat de staat, die als economische machthebber optreedt, het grootste gevaar voor de vrijheid van allen is. "Wil de vrijheid niet de ernstigste gevaren lopen, dan moet de Overheid slechts daar optreden, als exploitante van bedrijven, waar het algemeen nut het volstrekt eist, als bepaalde omstandigheden het absoluut onvermijdelijk maken. Dat dit laatste nu en dan kan voorkomen, ontken ik niet. Om verwoeste bedrijven weer op gang te brengen, of nieuwe mogelijkheden te openen, is directe of indirecte Overheidsdeelneming in de tegenwoordige omstandigheden minder onvermijdelijk dan mij lief is. Maar ik wens deze dingen beschouwd te zien als uitzonderingen op een gezond beginsel" (67).

De verzoening van de PvdA standpunten met de confessionele en liberale standpunten wordt ingezet door minister-president W. Drees (PvdA). Hij wijst erop dat iedere minister, in dit geval Van den Brink, het recht heeft eigen accenten te leggen in het beleid. Anderzijds wijst Drees erop dat in de industrialisatienota bepaald niet voor de "klassiek-liberale methode" is gekozen. Naast een grote ruimte voor het particulier initiatief is er ook plaats voor "een zekere algemene beïnvloeding door de Staat" en een aanzienlijke plaats voor publieke investeringen en deelnames (openbare nutsbedrijven, spoorwegen, KLM, Fokker, Hoogovens) (68).

Nederhorst (PvdA) mag de verzoening voltooien. Eerst onderstreept hij de rationaliteit van de PvdA verlangens - investeringscontrôle, investeringsfonds - maar vervolgt met te stellen dat de PvdA "geen onredelijke oppositie" wil voeren. "Wij zijn volkomen bereid (de Minister) te steunen in

alles, waarmede het economisch beleid in Nederland gediend is. De Minister moet ons dit dan echter ook mogelijk maken. Wij eisen niet, dat zijn beleid voor de volle honderd procent socialistisch is Wat wij echter wel noodzakelijk behoeven is, dat wij in de politiek iets kunnen terugvinden van onze eigen denkbeelden" (69). Dat dit ten aanzien van de industrialisatiepolitiek mogelijk was had Drees reeds eerder aangegeven.

Het industrialisatiedebat, als onderdeel van het begrotingsdebat, eindigde zonder politieke kleerscheuren, mede door de uitvoerige toelichting en verdediging van de minister van Economische Zaken. De begroting werd zonder hoofdelijke stemming aanvaard, met slechts de fractieleden van de CPN tegen. Het te voeren industrialisatiebeleid had de zegen van de hoofdstromen in de politiek.

1.5 De industrialisatiepolitieke figuratie

Gelet op het innoverend vermogen van het industrialisatiebeleid zijn er in de eerste (en volgende) industrialisatienota's drie elementen te onderkennen: a. het voortzetten en bijstellen van bestaand beleid; b. het entameren van nieuw beleid en c. het liberaliseren van de centrale overheidsleiding op tal van onderdelen van de economie - voortvloeiend uit de bezettingsjaren en de wederopbouwperiode - ten gunste van het marktmechanisme. Het coördineren van de verschillende departementale beleidsonderdelen onder de noemer van industrialisatiebeleid gaf hier extra dimensies aan. Enerzijds kreeg de consistentie van de verschillende onderdelen hierdoor nadrukkelijk aandacht, anderzijds ging er - althans volgens sommigen (70) - een belangrijk psychologisch effect van uit op de bevolking. Het door de overheid benadrukte belang van industrialisatie kan gezien worden als een morele beloning van de inspanningen van degenen die industrieel actief waren of werden. Voorts kan het louter bestaan van het beleid worden geïnterpreteerd als een factor die de beslissing tot een industriële investering positief beïnvloedt volgens het mechanisme van de self-fulfilling prophecy.

In de filosofie achter het industrialisatiebeleid staat het stimuleren van het ondernemersinitiatief centraal, aan te vullen door selectief overheidsinitiatief. Het beleid zelf is, in overeenstemming met deze filosofie, in hoofdzaak als globaal, stimulerend en voorwaardenscheppend te karakteriseren. Daarnaast bestaat het uit een aantal gerichte en directe overheidsinterventies. Vorm krijgt het beleid in én door wat de industrialisatiepolitieke figuratie is genoemd: onderdelen van de overheidsdienst, semi-publieke en particuliere organisaties die zowel van betekenis zijn voor de beleidsvorming, als taken en invloed hebben op het terrein van de beleidsuitvoering. Zoals uit schema 1.1 blijkt zijn de semi-publieke organisaties ruimschoots vertegenwoordigd. Onder semi-publieke organisaties worden hier zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke organisaties verstaan; wat de laatste betreft

<u>OVERHEID</u>	Regering/minister EZ	
	Parlement	
	Ministerie EZ/DG Industrialisatie	
	Overige ministeries (SZ, VW, OK en W, F)	
	Rijksnijverheidsdienst	
	Provinciale/gemeentelijke overheden	
	Centraal Planbureau	
	College van Rijksbemiddelaars	(i.v.m. loonpolitiek)
	Ambassade-attaché's in VS (1952 en Japan (± 1960)	(i.v.m. acquisitiebeleid)
	CIVI	
<u>SEMI-PUBLIEKE ORGANISATIES</u>	ETI's	
	Hoofdkommissie voor de Industrialisatie	
	SER (1950)	
	Stichting voor de Normalisatie	(i.v.m. produktiviteitsbeleid)
	Nederlands Instituut voor Efficiency	(i.v.m. produktiviteitsbeleid)
	Nederlands Instituut voor Documentatie en Registratie	(i.v.m. produktiviteitsbeleid)
	Contactgroep Opvoering Produktiviteit (1950)	(i.v.m. produktiviteitsbeleid)
	Instituut voor Nederlands-Amerikaanse Industriële Samenwerking (± 1950)	(i.v.m. produktiviteitsbeleid)
	Instituut voor Industriële Vormgeving (± 1953)	(i.v.m. produktiviteitsbeleid)
	Herstelbank	(i.v.m. financiering)
<u>PARTICULIERE ORGANISATIES</u>	Nederlandse Participatie Maatschappij	(i.v.m. financiering)
	Export-Financierings-Maatschappij (1951)	(i.v.m. financiering)
	Nederlandse Middenstands Bank	(i.v.m. financiering)
	Industrieel Garantiefonds (1957)	(i.v.m. financiering)
	Landelijke Organisatie Leerlingenwezen	(i.v.m. technisch onderwijs)
	TNO	(i.v.m. technologiebeleid)
	Stichting voor Fundamenteel Onderzoek der Materie, later onderdeel van ZWO	(i.v.m. technologiebeleid)
	Stichting Instituut voor Kernfysisch Onderzoek, later onderdeel van ZWO	(i.v.m. technologiebeleid)
	Stichting voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek (1950)	(i.v.m. technologiebeleid)
	Nationaal Lucht- en Ruimtevaart-Laboratorium (1952)	(i.v.m. technologiebeleid)
<u>RELEVANTE BUITENLANDSE EN INTERNATIONALE ORGANISATIES</u>	Reactor Centrum Nederland	(i.v.m. technologiebeleid)
	Stichting van de Arbeid	
	Werkgeversorganisaties	
	"erkende" werknemersorganisaties	
	politieke partijen	
	Economic Coöperation Administration in Nederland (tot ± 1955)	
	European Productivity Agency	(i.v.m. produktiviteitsbeleid)
	Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling	(i.v.m. financiering)
	Euratom (± 1956)	(i.v.m. technologiebeleid)
	Europese Organisatie voor Satellietdragers (1963)	(i.v.m. technologiebeleid)

echter alleen indien de overheid direct of indirect mede-eigenaar, dan wel de belangrijkste subsidiant is. Er is - evenals op andere maatschappelijke terreinen - ook op industrialisatiepolitiek terrein een omvangrijk, zij het niet-verzuimd tussengebied van staat en maatschappij (in casu de particuliere industrie). In schema 1.1 is zichtbaar dat de voor het industrialisatiebeleid relevante organisatorische infrastructuur in 1949 reeds in belangrijke mate voorhanden is. Alleen de schuingedrukte organisaties zijn ná 1949 opgericht. Verder is in het schema bij alle organisaties werkzaam op een specifiek deelterrein zulks tussen haakjes aangegeven.

Het is hier niet de plaats om de betekenis van al de in het schema genoemde organisaties aan te geven. Deze worden, in volgende hoofdstukken, op de daartoe geëigende plaatsen omschreven. Hier moge slechts duidelijk zijn dat het DG Industrialisatie, c.q. de minister van Economische Zaken, slechts de speerpunt vormt van een wijdvertakte industrialisatiepolitieke figuratie. "De wederzijdse doordringing van staat en maatschappij" (71) is op industrieel terrein in optima forma af te zien aan het grote aantal "semi-publieke organisaties". Deze organisaties kennen enerzijds een publieke- of privaatrechtelijke onafhankelijkheid van de staat, anderzijds zijn zij bestuurlijk en/of financieel nauw gelieerd aan diezelfde staat. Met uitzondering van één, in de eerste plaats "politieke" (corporatieve) organisatie, de Sociaal- Economische Raad, betreffen het professionele organisaties, die professionele diensten leveren, waaronder beleidsadvisering. Zij dragen in zekere zin (mede) zorg voor een technocratisch stempel op het beleid; zakelijke, wetenschappelijke en/of technische criteria zijn in de eerste plaats richtinggevend voor hun werkzaamheden, hoewel ook daaraan politieke componenten kunnen worden onderscheiden.

Anders ligt de verhouding tussen staat en particuliere organisaties zoals de werkgevers- en werknemersorganisaties en politieke partijen. Tezamen vormen deze de expliciet politiek-sturende zijde van de figuratie. Op verschillende wijzen en via verschillende al dan niet formele kanalen hebben zij, zoals zal blijken, invloed op de verschillende onderdelen van het industrialisatiebeleid.

BIJLAGE 1.1: VERKIEZINGSUITSLAGEN EN KABINETTEN 1945-1963

Schema 1.2: Verkiezingsuitslagen 1946-1963

	1946	1948	1952	1956	1959	1963
KVP	30,8	31,0	28,7	31,7	31,6	31,9
ARP	12,9	13,2	11,3	9,9	9,4	8,7
CHU	7,9	9,2	8,9	8,4	8,1	8,6
totaal	51,6	53,4	48,9	50,0	49,1	49,2
PvdA	28,3	25,6	29,0	32,7	30,3	28,0
VVD	6,4	8,0	8,8	8,8	12,2	10,3
CPN	10,6	7,7	6,2	4,8	2,4	2,8
overige	3,1	5,3	7,1	3,7	6,0	9,7

Bron: R. Andeweg (1981)

Schema 1.3: Kabinetten 1945-1963, met vermelding van enkele ministers en staatssecretarissen

24-06-1945 - 03-07-1946 Kabinet-Schermerhorn-Drees

03-07-1946 - 07-08-1948 Kabinet-Beel (KVP, PvdA)

07-08-1948 - 15-03-1951 Kabinet-Drees-Van Schaik (KVP, PvdA, CHU, VVD)

minister van Economische Zaken: J.R.M. van den Brink (KVP)

minister van Financiën: P. Liefstinck (PvdA)

minister van Sociale Zaken: A.M. Joekes (PvdA)

minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen: F.J.Th. Rutten (KVP)

Reden van aftreden: De VVD-fractie van de 2e kamer zegde het kabinet het vertrouwen op. Minister Stikker (Buitenlandse Zaken) besloot ontslag aan te vragen, waardoor aan het kabinet de vier partijen-grondslag werd ontnomen.

15-03-1951 - 02-09-1952 (1e) Kabinet-Drees (KVP, PvdA, CHU, VVD)

minister van Economische Zaken: J.R.M. van den Brink (KVP)

minister van Financiën: P. Liefstinck (PvdA) (tot 01-07-1952; daarna W. Drees (PvdA) a.i.)

minister van Sociale Zaken: A.M. Joekes (PvdA)

minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen: F.J.Th. Rutten (KVP)

minister zonder Portefeuille (bevordering produktiviteit): A.H.M. Albregts (KVP)

Reden van aftreden: Ontslag-aanvraag bij het einde van de parlementaire periode.

02-09-1952 - 13-10-1956 (2e) Kabinet-Drees (PvdA, KVP, ARP, CHU)

minister van Economische Zaken: J. Zijlstra (ARP)

minister van Financiën: J. van de Kieft (PvdA)

minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid: J.G. Suurhoff (PvdA)

minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen: J.M.L.Th. Cals (KVP)

minister voor Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie: A.C. de Bruijn (KVP)

Reden van aftreden: Ontslag-aanvraag bij het einde van de parlementaire periode.

13-10-1956 - 22-12-1958 (3e) Kabinet-Drees (PvdA, KVP, ARP, CHU)

minister van Economische Zaken: J. Zijlstra (ARP)

minister van Financiën: H.J. Hofstra (PvdA)

minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid: J.G. Suurhoff (PvdA)

minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen: J.M.L.Th. Cals (KVP)

staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, Bezitsvorming en Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie: W.K.N. Schmelzer (KVP)

Reden van aftreden: Aanneming van het door de minister van Financiën onaanvaardbaar verklaarde amendement betreffende de werkingsduur van het wetsontwerp tot verlenging van de tijdelijke verhoging van enige directe belastingen.

22-12-1958 - 19-05-1959 (2e) Kabinet-Beel (KVP, ARP, CHU)

minister van Economische Zaken: J. Zijlstra (ARP)

minister van Financiën: J. Zijlstra (ARP) a.i.

minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid: L.J.M. Beel (KVP) a.i.

minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen: J.M.L.Th. Cals (KVP)

staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, Bezitsvorming en Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie: W.K.N. Schmelzer (KVP)

Afgetreden na ontbinding van de Tweede Kamer en vervroegde verkiezingen.

19-05-1959 - 24-07-1963 Kabinet De Quay (KVP, ARP, CHU, VVD)

minister van Economische Zaken: J.W. de Pous (CHU)

minister van Financiën: J. Zijlstra (ARP)

minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid tot 03-07-1961: Ch.J.M.A. van Rooy (KVP); daarna: G.M.J. Veldkamp (KVP)

minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen: J.M.L.Th. Cals (KVP)

Reden van aftreden: Ontslag-aanvraag bij het einde van de parlementaire periode.

Bron: Parlement en Kiezer.

2. DE LOON-, PRIJSPOLITIEK EN DE INDUSTRIALISATIE

De voortzetting van de geleide loonpolitiek in Nederland na de eerste naoorlogse jaren van wederopbouw was een unicum in de westerse wereld. In geen der westerse industrielanden heeft de overheid zich zo langdurig en vergaand bemoeid met de loonontwikkeling als in Nederland (1). Deze geleide loonpolitiek is een onderwerp waarover inmiddels een uitvoerige literatuur bestaat (2). In dit kader kan daarom worden volstaan met een korte karakterisering. Daar wordt tevens de begeleidende prijspolitiek bij betrokken (par. 2.1). De nadruk zal vervolgens vallen op de beoogde betekenis van de loon- en prijspolitiek voor de industrialisatie (par. 2.2), de politieke aspecten van geleide loonpolitiek (par. 2.3), de resultaten van de loonpolitiek voor de industrialisatie, waarbij aandacht wordt besteed aan enkele (vooralsnog) onoverkomelijke meetproblemen (par. 2.4); tenslotte wordt de loon- en prijspolitiek geïnterpreteerd als component van de industrialisatiepolitieke figuratie (2.5).

2.1. Geleide loonpolitiek en begeleidende prijspolitiek

De loonpolitiek is van 1945 - 1970 (het jaar waarin de Wet op de Loonvorming in werking treedt) gebaseerd op het nimmer parlementair goedgekeurde, maar wel geaccepteerde, Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA) 1945. Dit besluit machtigde de regering tot het geven van algemene aanwijzingen en richtlijnen met betrekking tot de lonen en arbeidsvoorwaarden. Bij het BBA 1945 werd een landelijk College van Rijksbemiddelaars (CvR) (opnieuw (2a)) ingesteld, dat tot 1963 vergaande bevoegdheden heeft:

- Het CvR kon bindende regelingen van lonen en andere arbeidsvoorwaarden vaststellen;
- alle nieuwe cao's en wijzigingen van bestaande cao's behoefden de goedkeuring van het CvR;
- het CvR oefende de bevoegdheden uit ingevolge de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van cao's;
- het CvR kon binnen het kader van door de Minister van Sociale Zaken gegeven algemene aanwijzingen richtlijnen vaststellen met betrekking tot de regeling van lonen en andere arbeidsvoorwaarden.

Alvorens een beslissing te nemen over aangelegenheden van meer algemeen belang moest het CvR advies inwinnen van de Stichting van de Arbeid, het in 1945 ingestelde samenwerkingsorgaan van de centrale werkgevers- en ("bonafide") werknemersorganisaties. De regering trad in het kader van de geleide loonpolitiek eveneens in overleg met de Stichting van de Arbeid, alvorens het CvR van algemene aanwijzingen te voorzien.

De geleide loonpolitiek heeft op het eerste gezicht veel weg van een dictatoriaal stelsel. De minister geeft algemene aanwijzingen, terzake van lonen en arbeidsvoorwaarden, die vervolgens door het CvR worden uitgewerkt, gepreciseerd en bindend opgelegd aan het bedrijfsleven. Het CvR heeft, zoals vermeld, zeer ruime en slechts globaal omschreven bevoegdheden tot het vaststellen van bindende richtlijnen. De centrale werkgevers- en werknemersorganisaties hebben - langs de weg van de Stichting van de Arbeid en sedert 1950 ook de Sociaal-Economische Raad - in dit geheel slechts een adviserende functie. M.G. Levenbach, destijds lid van het CvR, noemde een aantal factoren die dit dictatoriale karakter nuanceren:

- de vertegenwoordiging in het CvR van de voornaamste richtingen van het sociale en politieke denken in Nederland;
- het respect dat de leden van het CvR zowel bij werkgevers als werknemers genoten;
- de aanvaarding van het stelsel van de geleide loonpolitiek door de werkgevers- en erkende werknemersorganisaties.

Voor al het laatste punt blijkt in een later stadium doorslaggevend: "in een democratisch land als het onze kan een politiek van loonbeheersing door een overheidsinstantie slechts slagen indien deze in zijn algemeenheid door de werkgevers- en arbeidersorganisaties wordt onderschreven" aldus Levenbach (3).

In 1950 wordt het institutionele kader belangrijk uitgebreid door de instelling van de Sociaal-Economische Raad (SER) op grond van de Wet op de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie. Hoewel aanvankelijk vooral bedoeld als toporgaan van de bedrijfsorganisatie, wordt de tweede taak van de SER, het adviseren van de regering inzake de belangrijke onderdelen van de sociaal-economische politiek, de voornaamste. Vanaf 1951 brengt de SER meermalen belangrijke adviezen uit over het te voeren loon- en prijsbeleid. Zij staat ook aan de wieg van de gedifferentieerde loonpolitiek in 1959 en is - tevergeefs - nauw betrokken bij pogingen de geleide loonpolitiek voor haar ondergang (1963) te behoeden. Vanaf 1951 is de SER het belangrijkste kanaal voor de loonpolitieke adviezen van het georganiseerde bedrijfsleven aan de regering en het CvR. Waar het om de grote lijnen van het loonbeleid gaat heeft de SER de positie van de Stichting van de Arbeid dan in feite overgenomen.

Een laatste peiler onder het stelsel van de geleide loonpolitiek is het Centraal Planbureau (CPB), ingesteld in 1945, met prof. dr. J. Tinbergen als eerste directeur. Onder het kabinet Schermerhorn-Drees werd het CPB een plannende en dirigerende functie toebedacht in het kader van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. De PBO kwam in 1950 weliswaar (formeel-juridisch) tot stand, maar zonder een centrale en sturende/ordenende rol voor de overheid daarin. Het CPB werd daardoor in de eerste plaats een technisch hulpmiddel voor het beleid (4). In het kader van de geleide loonpolitiek is deze technocratische functie van het CPB sterk op de voor-

grond getreden. Het CPB leverde (onder meer) op basis van CBS-gegevens de cijfers voor de op economische gronden wenselijk te achten loonontwikkeling, welke de basis vormden voor de richtlijnen van de Minister van Sociale Zaken aan het CvR, evenals voor de adviezen van de Stichting van de Arbeid en vanaf 1950 ook die van de SER.

Naarmate de wederopbouw zijn beslag kreeg verviel de aanvankelijk belangrijkste reden voor de geleide loonpolitiek: een noodmaatregel die de arbeiders in het berooide en half-verwoeste Nederland een bestaansminimum moest garanderen. Fase noemt een aantal factoren die aangeven waarom de geleide loonpolitiek rond 1948 niet werd verlaten:

- de zowel voor werkgevers als werknemers acceptabele wijze waarop het CvR de loonpolitiek gestalte gaf;
- de loonpolitiek bood uitzicht op een rechtvaardiger loonstructuur dan voor de oorlog;
- de loonpolitiek zou een belangrijke bouwsteen zijn voor een politiek gericht op volledige werkgelegenheid;
- de loonpolitiek zou de industrialisatie (mede) mogelijk maken doordat lage produktiekosten de industrie bescherming boden tegen buitenlandse concurrentie;
- de loonpolitiek had in de jaren na 1945 "een kader voor de loonvorming geschapen, waardoor zij zichzelf in zekere zin noodzakelijk maakte en zorgde voor haar eigen voortzetting" (5).

Het belang van de laatstgenoemde factor blijkt onder meer uit de opstelling van de centrale werkgeversorganisaties en confessionele werknemersorganisaties. Reeds in 1951 stellen zij dat "onder de gegeven omstandigheden" de overheid "helaas" de uiteindelijk beslissende instantie op het terrein van de loonbepaling moet zijn (6). Deze organisaties wilden uitgaande van hun ideologische kaders wel anders, maar zagen daar onder de gegeven omstandigheden, vooralsnog geen mogelijkheden toe.

De geleide loonpolitiek had hoofdzakelijk betrekking op handarbeiders en groepen administratief personeel. In de jaren 1949 - 1963 waren dat circa 80 procent van alle werknemers (7). Het middelbaar en hoger personeel (om een eigentijdse term te gebruiken) viel buiten de werkingsfeer van de loonpolitiek.

Vanaf circa 1948 berust de politieke consensus omtrent de te voeren loonpolitiek vooral op economische overwegingen. Het beheersen van de loonkosten en daarmee een deel van de produktiekosten moest de Nederlandse export een goede concurrentiepositie bezorgen op de internationale markten. Tevens moest een beheersing van de loonontwikkeling ruimte scheppen voor de financiering van investeringen, die in nieuwe arbeidsplaatsen moesten resulteren voor de snel groeiende bevolking. De concurrentiepositie werd om twee redenen van cruciaal belang geacht. Zij moest zowel het evenwicht brengen en handhaven op de lopende rekening van de betalingsbalans, als de volledige werkgelegenheid voor een groeiende

beroepsbevolking mogelijk maken. Dit streven ondervond een vrijwel algehele politieke ondersteuning. De rechtvaardiger loonstructuur die door de geleide loonpolitiek mogelijk was - rechtvaardig in de zin van gelijk loon voor gelijke arbeid, ongeacht de arbeidsmarktpositie van de werknemer of de rendementspositie van de bedrijfstak of onderneming - was voor de sociaal-democratie (PvdA, NVV) een tweede reden om zich sterk te maken voor de geleide loonpolitiek. Deze functie was tegelijkertijd de reden dat met name de werkgeversorganisaties in beginsel sterk tegen de geleide loonpolitiek waren gekant. Zij wensten ook op dit terrein herstel van het marktprincipe. Veel haast hadden zij er echter niet mee.

De werking van het marktprincipe kondigde zich na verloop van tijd "ongenoed" aan en wel in de vorm van zwarte lonen. Dit betekende uiteindelijk ook de ondergang van het stelsel van de geleide loonpolitiek.

Voor de confessionele werknemersorganisaties zijn de bezwaren tegen geleide loonvorming van meet af aan principieel, zij het evenmin doorslaggevend. Overheidsinmenging in de loonvorming wordt zowel uitgaande van het beginsel van soevereiniteit in eigen kring (protestants-christelijken), als op grond van het subsidiariteitsbeginsel (rooms-katholieken) in principe afgewezen (zie par. 2.3).

De geleide loonpolitiek in de industrialisatieperiode rondom de jaren vijftig kan globaal in drie termijnen worden ingedeeld (8).

1945 - 1954: verdeling van de armoede

In deze periode is de loonontwikkeling gekoppeld aan de ontwikkeling van de kosten van het levensonderhoud. De laatste werden nauwkeurig berekend, waarbij naar woonplaats werd gedifferentieerd (op basis van een gemeenteclassificatie (8a)). De aldus berekende loonshoogte gold voor ongeschoolde mannelijke arbeiders van 23 jaar en ouder, voor gehuwde jongere arbeiders en voor vrouwelijke kostwinnaars. De lonen van geoefende en geschoolde arbeiders lagen hoger (respectievelijk 10 procent en 20 procent), de lonen van jongeren en niet-kostwinnende vrouwen lager. Al spoedig werd, om enige differentiatie in de lonen mogelijk te maken, een begin gemaakt met de invoering van een "wetenschappelijk" gefundeerd systeem van werkclassificatie en met vormen van prestatiebeloning.

In de jaren 1951-1954 werden de lonen nog meer dan in de jaren daarvoor gematigd op grond van de bestedingsbeperking. Daartoe was besloten teneinde de gevolgen van het Korea-conflict te bestrijden (dat wil zeggen om ruimte te scheppen voor extra bewapeningsuitgaven en om door het remmen van de invoer van consumptiegoederen het in 1951 sterk oplopende tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans tegen te gaan).

1954-1959: verdeling van de welvaart

Naast loonsverhogingen om de stijgende kosten van het levensonderhoud te compenseren gaan de arbeiders in deze jaren in bescheiden mate deelnemen aan de stijgende welvaart. 1954 kent een zogenaamde welvaartsronde, evenals 1956 (beide van maximaal 6 procent). In 1957 en 1958 beleeft Nederland zijn tweede bestedingsbeperking (geen compensaties voor gestegen prijzen).

1959-1963: de gedifferentieerde loonpolitiek

Ter tegemoetkoming aan de wens van de werkgeversorganisaties en de christelijke werknemersorganisaties tot mogelijkheden voor enigerlei loondifferentiatie (én onder druk van de zwarte loonvorming) decreteert het nieuwe kabinet De Quay (confessioneel-liberaal) in 1959 dat de loonvorming wordt gedifferentieerd naar de bedrijfstakken. De in werkingtreding van het EEG-verdrag in 1958, waarmee onder andere het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal werd beoogd, gaf evenzeer een prikkel om tot een meer "marktconforme" loontontwikkeling te komen. Het criterium voor loonsverbetering is nu de produktiviteitsruimte in een bedrijfstak. Loonsverhogingen worden in deze jaren in beginsel gekoppeld aan de toename van de arbeidsproduktiviteit. In de praktijk leidde dit tot grote moeilijkheden. Voor veel bedrijfstakken, zoals de bouwnijverheid en de banken, waren de gegevens niet beschikbaar, of niet eenduidig. Dit criterium leidde per saldo tot een grotere bedilzucht van het CvR dan de vroegere, globale criteria. De ergernis over de wijze waarop de loonpolitiek in deze jaren wordt gevoerd komt nu bovenop de bij velen levende bezwaren tegen de geleide loonpolitiek zelve. Door de spanning op de arbeidsmarkt, vooral in het westen van het land, waren hier en daar zwarte lonen ontstaan. Tevens werden de verschillen met het buitenland meer en meer gevoeld. Binnen de vakbeweging leidde de loonpolitiek evenzeer tot spanningen. Op de gespannen lokale arbeidsmarkten merkten de arbeiders dat zij door een wilde staking grotere loonsverhogingen konden realiseren dan hun vertegenwoordigers aan de onderhandelingsstafel. Bovendien deed de identificatie van veel vakverenigingsleiders met de geleide loonpolitiek tal van leden er aan twifelen of nu hun belang, dan wel het algemeen belang werd behartigd. Voor vakverenigingen gebaseerd op een niet goedkoop en vrijwillig lidmaatschap was dit een op den duur onmogelijke positie.

1963: wijziging in het systeem van loonvorming

In 1963 blijkt dat de gedifferentieerde loonpolitiek het begin van het einde had ingeluid. Van de bedrijfstakgewijze loondifferentiatie is weinig terecht gekomen. Door de soms nijpende schaarste op de arbeidsmarkt moesten relatief zwakke bedrijfstakken en ondernemingen de loontontwikkeling van "de sterken" volgen. Tevens werden alom loonachterstanden (ten opzichte van de ontwikkeling van het nationaal inkomen) ingehaald en werden zwarte lonen gewit. Op basis van een SER-advies van 6 juli 1962 wordt het stelsel wederom gewijzigd.

De verantwoordelijkheid voor de loonontwikkeling komt nu primair bij het georganiseerde bedrijfsleven te liggen. De gang van zaken is dan als volgt: op basis van een halfjaarlijks door de SER uit te brengen rapport, waarin een aanduiding wordt gegeven van de, op economische gronden, mogelijk geachte loonsverbeteringen, vindt overleg plaats tussen de Stichting van de Arbeid en de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid. De centrale werkgevers- en werknemersorganisaties moeten vervolgens de aangesloten bonden, verenigingen en leden er toe brengen rekening te houden met de economische mogelijkheden (de zogenaamde "interne coördinatie"). Het zwaartepunt bij de effectuering van het loonbeleid is vervolgens echter verlegd. Het is nu niet meer het CvR dat uitgaande van de aanwijzingen van de minister de cao's verbindend verklaart en loonregelingen oplegt, maar de Stichting van de Arbeid die cao's goedkeurt. Het CvR behoudt de bevoegdheid tot het vaststellen van bindende loonregelingen voor niet onder een cao vallende werknemers. De aan de Stichting van de Arbeid voorgelegde cao's krijgen na een korte termijn rechtsgeldigheid, tenzij de Stichting of het CvR het initiatief neemt tot het aanhangig maken van een toetsingsprocedure. Bestaat er binnen de Stichting geen gekwalificeerde meerderheid voor goed- of afkeuring van de - ter toetsing voorgelegde - cao-bepalingen, dan beslist het CvR of de bepalingen al dan niet worden aanvaard. Worden de bepalingen afgewezen dan kunnen de betrokken partijen weer gaan onderhandelen. Zijn ze daartoe niet bereid, dan kan de Stichting van de Arbeid het CvR verzoeken om een bindende loonregeling op te leggen. In dit nieuwe systeem heeft de overheid grotendeels de instrumenten verloren om de loonvorming te beheersen, zoals in de volgende jaren blijkt. In een uiterste geval, bij een meningsverschil met de Stichting van de Arbeid, kan de overheid een loonpauze afkondigen of het CvR belasten met de goedkeuringsbevoegdheid van alle ongewenst geachte cao-bepalingen. In de praktijk bleek deze noodprocedure niet te werken. Vanaf 1963 vindt er een sterker stijging van het reële loon plaats dan de opvolgende kabinetten voor wenselijk houden.

De loon- en prijspolitiek worden eind jaren veertig, begin jaren vijftig veelal in één adem genoemd. De prijspolitiek wordt dan gezien als het complement van de geleide loonpolitiek. Een zo stabiel mogelijk prijspeil moet loonsverhogingen vanwege gestegen kosten van levensonderhoud tegengaan. Het mede hierdoor mogelijke relatief lage loonpeil moest resulteren in een sterke internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven in het algemeen en de vaderlandse industrie in het bijzonder.

Het wettelijk instrumentarium van de prijspolitiek dateert in deze periode van 1939/1941. De prijswetgeving vlak voor, tijdens en na de oorlog (tot 1961) is een calamiteitenwetgeving. Het overheidsbeleid is in deze jaren gebaseerd op de Prijsopdrijvings- en Hamsterwet 1939, aangevuld door het Prijsvor-

mingsbesluit 1941 en het Prijsaanduidingsbesluit 1941. Na de oorlog worden de twee laatste besluiten uitvoeringsvoorschriften voor de wet van 1939 (9). Deze wet stelde enerzijds een algemeen verbod van prijsopdrijving en gaf anderzijds de overheid de bevoegdheid om voorschriften uit te vaardigen met betrekking tot de prijzen van roerende goederen en diensten in alle stadia van het distributieproces. De wet van 1939 was als tijdelijk bedoeld, aanvankelijk zelfs maar voor één jaar. Hij werd echter tot aan 1961, het jaar waarin de nieuwe Prijzenwet in werking trad, telkens verlengd.

Na de jaren van wederopbouw heeft de regering driemaal in algemene zin ingegrepen in de prijsvorming, (10):

- Na de devaluatie van de gulden in 1949 werden de prijzen gedurende 4 maanden bevroren, uit vrees dat het evenwicht tussen vraag en aanbod zou worden verstoord door een sterkere prijsontwikkeling dan nodig op grond van de koerswijziging van de gulden ten opzichte van andere valuta's. Een rustperiode moest het bedrijfsleven in staat stellen "een systematische aanpassing" van de prijsstructuur tot stand te brengen.

- In 1951 werd vanwege het Korea-conflict de prijsvorming in de industrie gebonden aan de ontwikkeling van de prijzen van internationale grond- en hulpstoffen. In de handel werden de marges in geld met toepassing van een kleine correctie bevroren. Na ruim een half jaar, begin 1952, werd de maatregel ingetrokken.

- In 1954 vormden de welvaartsronde in dat jaar en "de aanzwellende hoogconjunctuur" de reden voor de afspraak tussen overheid en bedrijfsleven om de welvaartsronde niet in de prijzen door te berekenen. Prijzen mochten een tijdlang niet dan na overleg met het ministerie van Economische Zaken worden verhoogd.

Op 1 juni 1961 trad de nieuwe Prijzenwet in werking (11). De nieuwe (en huidige) grondslag voor de prijswetgeving werd de vrije prijsvorming. Politiek gezien was deze grondslag reeds in de loop van de jaren vijftig aanvaard en in zwang geraakt. De Memorie van Toelichting vermeldt uitdrukkelijk dat "vrije prijsvorming" in ons economisch bestel een essentiële functie vervult en dat ingrijpen van overheidswege in het vrije verkeer zoveel mogelijk moet worden vermeden. Anderzijds is het zo dat de vrije prijsvorming niet onder alle omstandigheden, wat voortbrenging en verbruik betreft, tot een aanvaardbare uitkomst leidt.

Er kunnen zich - ook wanneer er geen sprake is van buitengewone omstandigheden - op het gebied van de prijsvorming ontwikkelingen voordoen, die uit een oogpunt van algemeen belang als onaanvaardbaar moeten worden beschouwd en die niet steeds afdoende kunnen worden tegengegaan, wanneer men de vrijheid van prijsvorming volledig in tact laat. In het geval het algemeen sociaal-economisch belang dit vergt (de MvT noemt conjuncturele overwegingen als voorbeeld) kan de overheid op grond van de Prijzenwet door het stellen van maximumprijzen, calculatie- en margevoorschriften ingrijpen in de prijsvorming van alle roerende goederen en diensten.

Noch in algemene zin, noch met betrekking tot industrieproducten is in de eerste helft van de jaren zestig gebruik gemaakt van de Prijzenwet.

2.2 De betekenis van de loon- en prijspolitiek voor de industrialisatie

Het belang van de loon- en prijspolitiek voor de industrialisatie is gelegen in de bijdrage aan een concurrerend kostenpeil van de Nederlandse industrie. Bij het officieel van start gaan van de industrialisatiepolitiek in 1949 onder leiding van de minister van Economische Zaken J.R.M. van den Brink, is de geleide loonpolitiek reeds min of meer ingeburgerd. De prijspolitiek staat in het teken van liberalisatie. Voor meer en meer goederen en diensten wordt, naarmate de acute schaarste tengevolge van de oorlogstijd verdwijnt, het toezicht op de prijzen opgeheven. Behoort de prijspolitiek tot de competentie van het ministerie van Economische Zaken, de primaire verantwoordelijkheid voor de loonpolitiek ligt bij de minister van Sociale Zaken. Het is waarschijnlijk mede om deze reden dat de loonpolitiek in de industrialisatienota's weinig aandacht krijgt. Belangrijker is nog dat de door deze loonpolitiek mogelijk gemaakte feitelijke loonontwikkeling de industrialisatie niets in de weg leek te leggen. Integendeel. In de eerste industrialisatienota wordt met tevredenheid geconstateerd: "De gelukkige omstandigheid dat in ons land een in grote trekken evenwichtig loon- en kostenpeil bestaat, vormt een gunstig uitgangspunt voor de concurrentiestrijd, welke vooral internationaal voor de deur staat". In 1962 wordt in de laatste industrialisatienota slechts gewaarschuwd tegen loonsverhogingen die de produktiviteitsstijging overtreffen (12).

De geleide loonpolitiek had betrekking op de lonen van werknemers in alle sectoren van de economie. Zij kan daarom niet als een exclusief onderdeel van de industrialisatiepolitiek worden beschouwd; de reikwijdte was immers groter dan de industriële sector. Wel is de loonpolitiek mede van betekenis voor de industrialisatie en om die reden is zij als een onderdeel van de industrialisatiepolitiek te beschouwen. De mate waarin de loonpolitiek op de industriële sector was betrokken kan globaal worden afgemeten aan de omvang van de industriële werkgelegenheid. In de jaren 1949-1964 bedraagt het arbeidsvolume van werknemers in de nijverheid vrijwel continu 47 procent van het arbeidsvolume van alle werknemers en 55 procent van het arbeidsvolume van de werknemers in de sector bedrijven (12a). Daarenboven beoogde de loonpolitiek bij te dragen aan een concurrerend exportprijspeil. Naast de export van landbouwprodukten is vooral de export van industriële goederen van groot belang voor de Nederlandse economie. Voorafgegaan door een snelle stijging in de jaren 1945-1951, nam de export van industriële goederen, gemeten als percentage van het netto binnenlands produkt, geleidelijk toe

van circa 22 procent in 1951 tot circa 27 procent in 1963 (12b).

In een advies van de SER van 1951 wordt de betekenis van de loon- en prijspolitiek gepreciseerd. De SER stelt voorop dat voor de welvaart van een klein land als Nederland de export van beslissende betekenis is. In 1951 acht de SER een prijspeil van exportprodukten dat lager is dan in het buitenland noodzakelijk, in de eerste plaats vanwege het tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans (13). De loonkosten vormen een belangrijke component van dit kostenpeil en zijn daarenboven relatief het meest eenvoudig te beïnvloeden. De SER spreekt zich om deze redenen uit voor (voortzetting van) een beheerste loonpolitiek. Door een politiek van lage lonen moet het mogelijk worden gemaakt de voor de uitbreiding van de (industriële) werkgelegenheid noodzakelijke investeringen in belangrijke mate te financieren uit de winsten. De vraag of "het juist is, dat in de eigendom der nieuwe investeringen niet gedeeld wordt door de arbeiders" wordt in dit verband slechts gesteld en niet beantwoord (zie daarover Hoofdstuk 4).

De prijsontwikkeling wordt rond de jaren vijftig niet beheerst, maar slechts begeleid. "Daar de machtsverhoudingen op bepaalde onderdelen van de arbeidsmarkt een grotere rol spelen dan op het merendeel der goederenmarkten, zal de binding van de goederenprijzen veelal minder algemeen en minder ver behoeven te gaan dan bij de lonen het geval is". Dit rechtvaardigt, aldus de SER in 1951, een prijspolitiek, "welke het gehele prijsverloop onder toezicht houdt en op die gebieden, waar de prijsontwikkeling dit gewenst doet zijn, in de prijsvorming ingrijpt" (14). Het doel van deze prijspolitiek is dezelfde als van de loonpolitiek: het bevorderen van lage exportprijzen teneinde daardoor de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse industrie te versterken. Dit verband is echter, anders dan in het geval van de lonen, indirect. De prijzen vormen in deze visie een schakel in de keten lage lonen - lage exportprijzen. Een matige prijsontwikkeling moet een matige ontwikkeling der nominale lonen, welke eind jaren veertig, begin jaren vijftig gebaseerd zijn op een nauwkeurig berekend bestaansminimum, mogelijk maken.

In de literatuur is enige discussie ontstaan over de vraag omtrent de juiste benaming van de loonpolitiek zoals die in de periode 1945-1964 - en meer in het bijzonder de periode 1945-1959 (toen de gedifferentieerde loonpolitiek het licht zag) - werd gevoerd. Fase stelt dat het wellicht beter is van een begeleide loonpolitiek te spreken, omdat een doorbreking van de uniforme regelingen langs legale of illegale weg mogelijk was. Fase noemt als voorbeeld de zwarte lonen die ofwel onverbloemd betaald werden, dan wel verpakt in vaak oncontroleerbare groepsindelingen van geschoolden, geoefenden en ongeschoolden, in de werkclassificatie of in systemen van prestatiebeloning. Als tweede voorbeeld noemt hij een door het

CvR goedgekeurde loonsverhoging in de metaalnijverheid (1947) welke de loonstop in dat jaar feitelijk doorbrak, doordat daarmee een nieuwe, informele en algemene loonronde werd ingeleid. Fase is zo van mening dat van een geleide loonpolitiek in de strikte zin van het woord geen sprake is (15).

In een bespreking van Fase's studie over het naoorlogse loonbeleid in Nederland storen Fortuyn en Jaspers zich nogal aan deze analyse, zonder op de portee van diens stellingname in te gaan (16). Zij wijzen er op dat het reële loon in de jaren 1945-1954 ver beneden het niveau van 1938 ligt en dat er in deze jaren in reële termen weinig loonsverbeteringen te melden zijn. Zij noemen de loonpolitiek in deze jaren dan ook een succes gemeten naar het criterium van het pas op de plaats maken van de reële lonen. Dit bewijst evenwel niet dat de lonen volledig door de overheid en het CvR werden bepaald.

De SER koos in 1951, zoals vermeld, voor de benaming beheerste loonpolitiek, als synoniem voor geleide loonpolitiek. Daarmee lijkt de kern van de loonpolitiek zoals deze in ieder geval tot 1959 werd gevoerd, geraakt. De belangrijkste economische doelstelling van de geleide loonpolitiek was immers - en hierover bestond zeker tot 1959 een grote consensus - het mogelijk maken van een concurrerende exportpositie voor de Nederlandse industrie door een relatief laag loonpeil. Het centraal beheersen, c.q. het centraal leiden van de loonvorming moest dit zo goed en kwaad als het ging mogelijk maken. Het ging meer goed dan kwaad. Zeker, er werden zwarte lonen betaald, de toepassing van functieclassificatie en prestatielonen sorteerte in een opwaartse druk op het loonniveau. Het valt echter moeilijk te bestrijden dat de officiële lonen regel waren en de zwarte lonen uitzondering, terwijl de functieclassificatie en de prestatiebeloning de loonshoogte slechts beperkt "in oneigenlijke zin" konden beïnvloeden.

Het stelsel van geleide loonpolitiek kenmerkte zich door dictatoriale trekken - met de overheid en het CvR als "dictators" -, maar was evenzeer afhankelijk van de werkgevers- en werknemersorganisaties (zowel op centraal als decentraal niveau). Dit impliceert dat 'geleiding' of 'beheersing' niet mag worden opgevat als eenrichtingsverkeer, maar dat er sprake was van een wisselwerking tussen overheid (CvR) en de sociale organisaties. In dit proces lag het zwaartepunt tot 1959 bij de overheid (CvR), van 1959 tot 1963 (in zekere zin) bij de "produktiviteitsruimte" en daarna bij de krachtsverhoudingen tussen en verlangens van de werkgevers- en werknemersorganisaties. Waar het zwaartepunt ook lag, het proces werd beheerst door meerdere actoren, die ieder op verschillende momenten verschillende gewichten in de schaal legden. Tot 1959 ging het gewicht van de overheid (CvR) in deze constellatie echter aanmerkelijk verder dan het begeleiden van de loonvorming. De overheid was niet slecht therapeutisch actief, met het aandragen van richtlijnen, mogelijkheden en wenselijkheden, maar had als "actor" ook vergaande bevoegdheden en sanctiemogelijkheden. In deze zin is het legitiem om voor de jaren 1945-1959 te spreken van een geleide of beheer-

ste loonpolitiek. Vanaf 1959 verdween de overheid (CvR) meer en meer naar de achtergrond. Eerst met de introductie van de gedifferentieerde loonpolitiek op grond waarvan de produktiviteitsruimte van de "sterke" bedrijfstakken de marges voor loonsverhogingen zou moeten vastleggen. Vanaf 1963 door de mogelijkheid van het opleggen van een loonpauze ingeval er "een wezenlijk verschil in zienswijze" tussen de minister van Sociale Zaken en de Stichting van de Arbeid zou bestaan.

2.3 Politieke aspecten van geleide loonpolitiek

Politieke stellingnames laten zich ontcijferen als een combinatie van drie elementen: a) de impliciete of expliciete belangen van de betrokkenen; b) de perceptie van datgene waarin stelling wordt genomen; c) de (doorgaans) aan deze perceptie ten grondslag liggende ideologie. De term ideologie gebruik ik hier in de neutrale betekenis van een wereld- of maatschappijbeschouwing waarin een perceptie van de werkelijkheid is verbonden met een wenselijk of onvermijdelijk geachte andere (veelal betere) wereld of maatschappij. Door het benadrukken van de term perceptie wordt in deze omschrijving van ideologie op neutrale wijze verwezen naar de mogelijke, dan wel onvermijdelijke invloed van eigen- of groepsbelangen, evenals naar de mogelijke, dan wel onvermijdelijke invloed van levensbeschouwelijke tradities die een rol spelen in het leven van de aanhangers van de ideologie. Het gewicht van de drie bovengenoemde factoren is, zoals zal blijken, wisselend bij de feitelijke politieke stellingnames.

Bezien we de naoorlogse politieke stellingnames met betrekking tot de geleide loonpolitiek dan is het opmerkelijk dat de verschillende betrokken groeperingen, met verschillende ideologieën en daardoor gekleurde percepties, zo lang in staat waren op dit punt in hoofdzaken de consensus te bewaren. Voor de betrokkenen voerde een verschillende waardering van de diverse aspecten van de geleide loonpolitiek - zeker tot 1959 - globaal tot dezelfde conclusies, welke daardoor zonder veel tegenspraak tot algemeen belang konden worden geproclameerd. De voor deze meningsvorming relevante aspecten laten zich in twee categorieën onderscheiden; de categorie van de economische doelmatigheid en de categorie van de sociale rechtvaardigheid.

Binnen de eerste categorie vormden rond de jaren vijftig volledige werkgelegenheid en evenwicht op de lopende rekening van de betalingsbalans - in Tinbergen's termen - de twee "doelvariabelen"; lage exportprijzen, ruimte voor investeringen en het voorkomen van loonkosteninflatie zijn de belangrijkste "instrumentvariabelen". De in deze steekwoorden besloten liggende economische analyse was binnen de drie politieke hoofdstromen (confessionelen, sociaal-democraten en liberalen) destijds onomstreden. De economische analyses liepen pas uiteen waar het de waardering van het marktmechanisme betrof. In het geval van de loonpolitiek ging het dan om de allocatiefunctie van het arbeidsloon. Zowel liberalen

als confessionelen (ook de christelijke vakbeweging) benadrukten bij herhaling de waarde van loonverschillen om de mobiliteit op de arbeidsmarkt te verbeteren. De sociaal-democraten waren niet helemaal ongevoelig voor deze stellingname, maar waren lange tijd van mening, afgaande op het NVV-standpunt in het SER-advies van 1953, dat het loonpolitieke systeem door de flexibele richtlijnen voor de secundaire arbeidsvoorwaarden, voldoende flexibiliteit kende om aan "de zelfverantwoordelijkheid en het initiatief der direct betrokkenen tegemoet te komen" (17). Pas in 1959 zou aan de liberale en confessionele wens terzake van loonprikkels ter bevordering van de arbeidsmobiliteit worden tegemoet gekomen met het stelsel van de gedifferentieerde loonpolitiek.

Veel belangrijker voor de sociaal-democraten was, gedurende (grotendeels) de eerste tien naoorlogse jaren, de planmatigheid die aan de loonpolitiek ten grondslag lag. Deze paste in hun algemener streven naar een planmatige beheersing en sturing van de nationale (en internationale) sociaal-economische ontwikkelingen volgens een welhaast natuurwetenschappelijke gedachte planningsconceptie (18). Hiermee hoopte men de evident geachte feilen van het marktmechanisme te overwinnen. Geleide loonpolitiek was één van de benodigde instrumenten voor een planmatig beleid en naar later bleek, met de huur- en pachtpolitiek de enige instrumenten die de (eerste) jaren van wederopbouw en herstel overleefden. De loonpolitiek zou pas vanaf 1963 (enigszins) worden geliberaliseerd.

De tweede categorie aspecten van geleide loonpolitiek is aangeduid met de verzamelnaam sociale rechtvaardigheid. Deze aspecten houden niet in de eerste plaats verband met de (mogelijke) economische doelmatigheid van geleide loonpolitiek, een in wezen utilitaristische norm, maar met normatieve kwesties in de sfeer van de sociale rechtvaardigheid. De laatsten betreffen vooral normatieve overwegingen van sociaal-democratische en in minder mate ook van confessionele zijde.

Voor de sociaal-democraten was het belangrijk dat geleide loonpolitiek een sociaal rechtvaardiger loonstructuur mogelijk maakte. In de "Weg naar vrijheid" (1951) is dat als volgt verwoord: "Wij kennen in ons land na de oorlog een systeem van geleide loonpolitiek, waarbij niet alleen de algemene loonhoogte blijvend is beheerst, maar ook de onderlinge verhouding tussen de verschillende groepen van arbeiders is samengegroeid tot wat men een nationaal loonschema zou kunnen noemen. Het is aan geen twijfel onderhevig of deze loonpolitiek heeft de onderlinge verhoudingen tussen stad en platteland en tussen verschillende groepen van industriearbeiders aanmerkelijk verbeterd, en bijgedragen tot een grotere solidariteit tussen de loontrekkenden. Er is in de arbeiderswereld een onderling gunstig klimaat ontstaan, waardoor de sociale rust sterk is bevorderd en daarmee ook de ontwikkeling van de produktie. Terugkeer tot een stelsel van "vrije" loonvorming zou betekenen, dat het normatieve element waarop deze gunstige uitwerking berust, verloren zou gaan met de daaraan verbonden ernstige sociale gevolgen" (19).

Gelijk loon voor gelijke arbeid, ongeacht de economische positie van het bedrijf, de bedrijfstak en/of de regio, evenals ruimte voor het behoefte-element in de loonvorming - de geleide loonpolitiek bracht in feite het minimum-loon, gebaseerd op de minimaal-noodzakelijk geachte kosten van levensonderhoud - zijn de twee belangrijkste rechtvaardigheids-overwegingen voor de sociaal-democraten (20). Deze normatieve overwegingen hebben overigens slechts een relatieve zelfstandigheid. Zij worden vooral in economische (utilitaristische) doelmatigheidstermen gelegitimeerd: de resulterende arbeidsvrede is bevorderlijk voor de produktiviteit; beheersing van de loonontwikkeling draagt bij tot de concurrentiepositie van het exporterende bedrijfsleven; beheersing van de loonontwikkeling maakt conjunctuurbeheersing mogelijk en draagt daarmee bij aan een evenwichtige werkgelegenheidsontwikkeling. Kortom, geleide loonpolitiek brengt het grootste nut voor de volkshuishouding als geheel.

De gedachten van de confessionelen over de normatieve aspecten van geleide loonpolitiek impliceren geen substantiële, maar een aanvullende en corrigerende taak voor de overheid, ter wille van de sociale gerechtigheid. De geleide loonpolitiek wordt na de oorlog beschouwd als een noodmaatregel, te weten "de beklemtoning van het behoefte-element die was geboden tegenover de verarmde bevolking in verband met de ontworpen economische verhoudingen" (21). Op den duur, aldus de anti-revolutionair Zijlstra in 1952, zal het marktbeginnsel het fundament voor de loonvorming moeten zijn. Een algemeen geldend minimumloon, kwam hem als correctief ter wille van de sociale rechtvaardigheid "sympatiek" voor. (22). Vanuit het CNV wordt in hetzelfde jaar door Albada eveneens een corrigerende taak voor de overheid op loonpolitiek terrein gezien, in tegenstelling tot een substantiële taak (23). In zijn proefschrift (1957) is deze visie verder uitgewerkt. Albada zoekt daarvoor aansluiting bij de protestants-christelijke gedachte van soevereiniteit in eigen kring: "De functie van de overheid in de maatschappij kan men omschrijven als het behoeden van de zelfstandigheid van personen, groepen of 'levenskringen' en van de staat (...). De overheid heeft ten aanzien van de loonvorming dan en in zoverre een taak, wanneer niet-ingrijpen zou betekenen, dat inbreuk gemaakt zou worden op de zelfstandigheid van personen, groepen of de staat zelf, in concreto, wanneer gevreesd moet worden, dat bepaalde groepen gevaar zouden lopen het onderspit te moeten delven in de strijd om de verdeling van het maatschappelijk produkt, of wanneer onbelemmerde loonvorming de bestaansmogelijkheden voor onze volkshuishouding in gevaar zou kunnen brengen. Beide omstandigheden deden zich in 1945 voor" (24). In de jaren vijftig verdwijnen deze omstandigheden meer en meer, waarmee in de protestants-christelijke visie ook de normatieve argumenten voor geleide loonpolitiek steeds minder opportuun zijn, en de loonvorming meer en meer aan de markt kan worden overgelaten.

In de rooms-katholieke opvattingen terzake van de loonpolitiek is de gerechtigheidsgedachte in samenhang met het

subsidiariteitsbeginsel eenvoudig terug te vinden. In 1952 formuleert de Commissie-Thurlings in een rapport van het (roomskatholieke) Centrum voor Staatskundige Vorming de overheidstaak met betrekking tot de loonvorming als volgt: "Zij zal aanvullend en corrigerend moeten optreden ten aanzien van de activiteit der bedrijfsgenoten. Zij zal er voor moeten zorgdragen, dat de ontwikkeling der loonniveaux in overeenstemming is met wat op de lange baan ter wille van behoud en verruiming van lonende werkgelegenheid, bij normale rendabiliteit voor het bedrijfsleven, geboden is. Daartoe zal zij een globale controle moeten kunnen uitoefenen, hierin bestaande dat zij door het bedrijfsleven getroffen regelingen onverbindend kan verklaren, indien de daarin vastgestelde loonminima in ernstige mate te laag of te hoog mochten zijn. Zij zal gerechtigd moeten zijn de door het bedrijfsleven vastgestelde uitloopparges te veranderen, zo nodig dergelijke marges zelf aan te geven, indien het algemeen belang zulks eist. Waar het bedrijfsleven in gebreke mocht blijven zelf voor een goede regeling van lonen en andere arbeidsvoorwaarden zorg te dragen, moet de overheid, indien grote belangen op het spel staan, zelfstandige activiteit kunnen ontwikkelen" (25).

De strekking van dit betoog laat zich in dit verband als volgt kort samenvatten: in beginsel is de loonvorming een zaak voor het bedrijfsleven (c.q. het marktmechanisme); economische en/of normatieve overwegingen in de sfeer van de sociale rechtvaardigheid kunnen onder bepaalde omstandigheden echter nopen tot overheidsingrijpen.

De opstelling van zowel het CNV als de KAB sporen met de hiervoor geschetste opvattingen over loonpolitiek. In de SER pleitten beide organisaties vanaf het eerste loonpolitieke advies (1951) voor een in beginsel "vrijere" loonpolitiek, gekenmerkt door meer vrijheid voor de werkgevers- en werknemersorganisaties en mogelijkheden voor bedrijfstaks- en/of ondernemingsgewijze loondifferentiaties. De sociaal-economische situatie van de dag, gepercipieerd in termen van de economische doelmatigheid die aan het beheersen van de lonen is (dan wel zou zijn) verbonden, weerhielden hen er echter van om daadwerkelijk een "vrije" loonvorming op te eisen.

De feitelijke opstelling van de confessionele organisaties kenmerkt zich rond de jaren vijftig door het bepleiten van méér vrijheid dan de sociaal-democraten op loonpolitiek terrein wensen. Dit méér betekende: loondifferentiatie op basis van de economische sterkte van een bedrijfstak of onderneming. Het betekende geen vrije loonvorming. De argumentatie voor de in de praktijk gekozen stellingname stond daarbij in toenemende mate op gespannen voet met het normatief-principiële verlangen van een in beginsel vrije loonvorming.

Binnen de liberale ideologie is het onderscheid tussen economische doelmatigheid en sociale rechtvaardigheid in verband met sociaal-economische aangelegenheden moeilijker te maken dan bij de hiervoor besproken maatschappelijke ideologieën, omdat beide categorieën - in ieder geval ideaaltypisch - samenvallen. A. Smith wenste niet alleen ruim baan voor de

vrije markt teneinde de maatschappelijke welvaart te optimaliseren, maar ook om de (economisch gearticuleerde) individuele vrijheid te waarborgen. Een en ander kwam in zijn visie neer op een herstel van de natuurlijke orde der dingen. Met het door de Schotse moraalfilosof J. Bentham ontwikkelde utilitarisme werd de ethiek van het liberalisme verklonken met de economische analyse: het vrije economische proces van vermeerdering van de goederenwelvaart werd zonodig al bij voorbaat als een ethisch verantwoorde zaak aangemerkt (26). Economische doelmatigheid en sociale rechtvaardigheid versmolten, voor zover het sociaal-economische aangelegenheden betreft, in het primaat van de vrije markt. Sociaal rechtvaardig is dan in de eerste plaats datgene wat voortvloeit uit het vrije spel der (privaatrechtelijke gelijke) maatschappelijk krachten. Pas op de tweede plaats en ingegeven door de contradicties tussen de liberale idealen en de werkelijkheid (27), volgen hier binnen de liberale ideologie restricties op. Uitgaande van wat De Beus (28) omschrijft als het "vervolmakingsbeginzel", de in de praktijk rekbare liberale voorkeur voor een beperkte en aanvullende overheidsbemoeienis, kunnen normatieve overwegingen het vrije marktideaal clausuleren. Binnen het politieke krachtenveld, zoals dat na het algemeen kiesrecht in Nederland tot ontwikkeling komt, ligt het initiatief tot "clausulering" in de praktijk echter zelden bij de liberalen; deze stroming heeft veeleer als politieke functie op de rem te trappen wanneer confessionelen en/of sociaal-democraten initiatieven tot staatsinterventies ontwikkelen.

De aan de geleide loonpolitiek verbonden normatieve aspecten (in de sfeer van de sociale rechtvaardigheid) worden, zoals gesteld, het meest pregnant naar voren gebracht door de sociaal-democraten, zowel in de PvdA als het NVV. Geleide loonpolitiek maakt in hun ogen een rechtvaardiger loonstructuur mogelijk dan een vrije loonvorming; ten tweede verschaft geleide loonpolitiek in feite een minimumloon. Daarbij speelt, zeker in de eerste helft van de jaren vijftig, de overkoepelende gedachte van een planmatig sociaal-economisch beleid een belangrijke rol.

Binnen de protestants-christelijke en rooms-katholieke kringen wordt geleide loonpolitiek vooral gezien als een noodmaatregel, ingegeven door de (normatieve) wil de door de oorlog ontstane armoede te lenigen en de (eerste) wederopbouw mogelijk te maken (29). Tevens wordt het als aantrekkelijk ervaren dat onder de geleide loonpolitiek de loonvorming niet wordt beheerst door een openlijke machtsstrijd tussen werkgevers en werknemers, maar door overleg en rationele (desgewenst: technocratische) economische overwegingen.

In liberale kring zag men de geleide loonpolitiek evenzeer als naoorlogse noodmaatregel. In principe wenste men echter vrije loonvorming, al bleek het hemd meestal nader dan de rok. De stellingname van de VVD vertoonde grote overeenkomst met die van de confessionele partijen en organisaties.

Uit SER-adviezen van 1951, 1953 en 1955 blijkt dat ook de liberaal georiënteerde werkgeversorganisaties vrede hadden met de geleide loonpolitiek, zij het dat men voortdurend de wenselijkheid van loondifferentiatie benadrukte. Bij de invoering van de gedifferentieerde loonpolitiek in 1959 had het CSWV desalniettemin veel reserves bij het versoepelen van de overheidsinvloed op de loonvorming. Het verbond vreesde te grote loonstijgingen (30). In 1965/1966, toen er een grote mate van vrijheid in de loonvorming was geïnstitutionaliseerd, waren de werkgeversorganisaties om dezelfde reden zelfs van mening dat een grotere overheidsinvloed op de loonvorming noodzakelijk was (31).

De economische doelmatigheid van een door de geleide loonpolitiek mogelijk te maken gematigde loonontwikkeling werd door geen van de drie politieke hoofdstromen betwist; ook de economische doelmatigheid van loondifferentiaties werd bij alle drie onderkend, zij het dat de sociaal-democratie deze wilde beperken tot de sfeer van de secundaire arbeidsvoorwaarden. Deze perceptie van economische doelmatigheid moet als de belangrijkste reden worden beschouwd voor het langdurig voortbestaan van de geleide loonpolitiek. Pas toen deze perceptie veranderde, met name toen binnen de vakbeweging de gedachte postvatte dat de geleide loonpolitiek in de praktijk geresulteerd had in een té laag loon- en prijspeil, waarvan niet alleen de welvaart van de Nederlands arbeiders te lijden had, maar ook de nationale welvaart doordat de lage lonen te zeer arbeidsintensieve investeringen uitlokten (overspannen arbeidsmarkt, te geringe technologische vernieuwingen), toen verdween ook het maatschappelijk draagvlak voor een geleide loonpolitiek. Dit gebeurde het laatst bij het NVV, waartoe W. Kloos in een artikel in Socialisme en Democratie in 1961 een eerste belangrijk signaal gaf (32). Ontevredenheid van de leden over de door de vakbeweging bereikte resultaten speelde daarbij een belangrijke rol; niet in de laatste plaats omdat zwarte lonen in verschillende sectoren lieten zien dat de ruimte voor hogere lonen er wél (in ieder geval in die sectoren) was.

2.4 Resultaten van de geleide loonpolitiek voor de industrialisatie

De meest belangwekkende vragen met betrekking tot de geleide loonpolitiek zijn: a) was deze nu aanwijsbaar effectief voor de industrialisatie en b) was deze succesvol met betrekking tot de in het geding zijnde normatieve aspecten. Het antwoord op de eerste vraag moet teleurstellen. Waren de betrokkenen er in ieder geval tot het midden van de jaren vijftig (en de sociaal-democraten zelfs tot het begin van de jaren zestig) van overtuigd dat zulks niet alleen voor de verstreken periode, maar ook voor de toekomst het geval was, een eenduidige bewijsvoering voor deze opvatting is, ook nu, noch in bevestigende, noch in ontkennende zin te leveren. Met betrekking tot de normatieve aspecten is daarentegen wél een stelligere evaluatie mogelijk.

2.4.1 De effectiviteit van geleide loonpolitiek

Windmuller en De Galan stelden dat de resultaten van de geleide loonpolitiek niet nauwkeurig zijn te meten; ten eerste omdat niet vast staat welke criteria moeten worden gehanteerd, ten tweede vanwege meetproblemen (33). De meetproblemen terzake van de effectiviteit van overheidsbeleid in het algemeen zijn reeds in de inleiding van deze studie besproken. Betrokken op de loonpolitiek zijn er de volgende problemen: (a) de doelstellingen van de loonpolitiek zijn niet alleen moeilijk operationaliseerbaar, ook het eventueel realiseren van de doelstellingen geeft geen uitsluitel over de vraag of een vrije loonpolitiek niet tot dezelfde resultaten zou hebben geleid; (b) Nederland is geen laboratorium; dat wil zeggen dat een vergelijking van de feitelijke ontwikkeling met eenzelfde ontwikkeling zonder geleide loonpolitiek niet mogelijk is; (c) een vergelijking met andere landen roept terecht de vraag op of het loonbeleid de oorzaak van de verschillen is, omdat naast het loonbeleid nog andere variabelen van invloed zijn op de in aanmerking komende 'doelvariabelen'.

Voor zover mij bekend zijn er slechts twee op Nederland betrokken onderzoeken die gezien kunnen worden als een poging de voornoemde stelling van Windmuller en De Galan te weerleggen. Van Hulst trachtte de effectiviteit van de geleide loonpolitiek te meten, uitgaande van een oplossing voor de onder (a) en (b) genoemde problemen (34). Een reeds voor de studie van Windmuller en De Galan gepubliceerd onderzoek van de Verenigde Naties is betrokken op het onder (c) genoemde probleem (35). Beide studies worden in bijlage 2.1 van dit hoofdstuk besproken. Hier kan worden volstaan met het vermelden van drie conclusies, die bovendien corresponderen met respectievelijk (a), (b) en (c).

ad a

Een confrontatie van de doelstellingen van de geleide loonpolitiek, geoperationaliseerd in termen van de beoogde loonvoetstijging, met de werkelijke loonvoetstijging wijst op enigerlei mate van ineffectiviteit volgens dit criterium (a). Een nauwkeurige aanduiding hiervan is niet mogelijk, omdat niet alle (sub-)doelstellingen kwantificeerbaar zijn. Een analyse van het verschil tussen de ontwikkeling van de (macro-economische) loonvoet en de verdiende lonen van mannelijke arbeiders in de nijverheid leert dat de loonpolitieke doelstellingen met betrekking tot deze laatste, omvangrijke groep werknemers, uitgaande van een grof geschatte interpretatiemarge, wel zijn gerealiseerd.

ad b

Van Hulst heeft de loon(voet-)ontwikkeling in Nederland voor de naoorlogse jaren in een loonvergelijking uitgedrukt. Op basis daarvan heeft hij getracht de invloed van de geleide loonpolitiek op de lange termijn loonontwikkeling te meten, door na te gaan of de jaren met geleide loonpolitiek significant geringere loonvoetstijgingen kenden dan de jaren

zonder geleide loonpolitiek. Bij een kritische beschouwing van Van Hulst's studie blijkt het effect van de geleide loonpolitiek op de loonontwikkeling niet goed aantoonbaar. In methodologisch opzicht is er het probleem van het verdisconteren in de loonvergelijking van structurele veranderingen in de loonvorming. Op objectniveau (d.w.z. de uitspraken over de effectiviteit van de loonpolitiek gegeven het datamateriaal) blijken er twee tegenstrijdige interpretaties van de effectiviteit van geleide loonpolitiek mogelijk. Dit betekent dat er geen strikte uitspraken gedaan kunnen worden over de effectiviteit van de geleide loonpolitiek op grond van de door Van Hulst gebruikte benadering. Dit ligt niet aan Van Hulst, maar (wellicht) aan de onmogelijkheid het niet-gebeurde (de loonontwikkeling in Nederland rond de jaren vijftig onder afwezigheid van de bevoegdheden van de overheid) te schatten.

ad c

Een landenstudie van de Verenigd Naties leert dat het moeilijk is om voor de jaren 1952-1965 de stijging van de arbeidskosten per eenheid produkt te relateren aan de aan- of afwezigheid van de institutionele factor centrale loonbeheersing - hetzij door de overheid zoals in Nederland, hetzij door de maatschappelijke organisaties, zoals in de Scandinavische landen. Deze observatie maakt vooral de hypothese plausibel dat niet zozeer de aan- of afwezigheid van een bepaald institutioneel kader van invloed is op de loonvorming, als wel het gebruik dat van welk institutioneel kader dan ook wordt gemaakt.

De vraag of de geleide loonpolitiek het beheersen van de loonontwikkeling op langere termijn al dan niet mogelijk maakt, blijkt (vooralsnog) niet te beantwoorden. Het is de vraag of dit ooit zal lukken, gegeven de verwevenheid van de loonontwikkeling met het algehele patroon van economische ontwikkeling, waarbinnen overheidsmaatregelen moeilijk te isoleren factoren vormen. We laten deze vraag dan ook rusten. Er is wel een zwakkere vorm van evaluatie mogelijk. Er kan immers worden nagegaan of er indicaties zijn van een ongewenste loonontwikkeling.

Een belangrijke indicatie betreft de winstgevendheid van ondernemingen en de daarmee verbonden mogelijkheden tot zelffinanciering van investeringen. In hoofdstuk 4 zal blijken dat, gelet op de omvangrijke winsten en de hoge graad van interne financiering, de loonshoogte gaande de jaren vijftig stellig niet als een factor kan worden beschouwd die de zelffinanciering van industriële investeringen in de weg stond. Zou, met andere woorden, de loonpolitiek de loonontwikkeling effectief hebben beïnvloed, dan zou zij dienovereenkomstig ook effectief hebben bijgedragen aan de hoge mate van interne financiering van industriële investeringen.

Een tweede indicator wijst op een in economisch opzicht ondoelmatige trek van de geleide loonpolitiek, namelijk de geringe mogelijkheden tot loondifferentiatie; uitgaande van de stelregel gelijk loon voor gelijke arbeid in de verschil-

lende bedrijfstakken waren de enig erkende loondifferentiaties die op basis van gemeenteklasse, prestatie, werkclassificatie (hoofdstuk 5) en secundaire arbeidsvoorwaarden. Loonverschillen hebben een allocatieve betekenis. Gegeven een situatie van voldoende werkgelegenheid kunnen loondifferentiaties, althans in theorie, een structurele verschuiving van de bedrijvigheid initiëren. Tot 1959 waren loonverschillen op basis van de "sterkte" van een bedrijf of bedrijfstak niet toegestaan, met her en der zwarte loonvorming als ongewenst resultaat. Toen in 1959 deze differentiatiemogelijkheid met de gedifferentieerde loonpolitiek wél werd gegeven kwam er in de praktijk weinig van terecht, doordat de "zwakke" bedrijfstakken de loonontwikkeling van de "sterken" volgden. Het is daarmee dan ook de vraag of de geringe mogelijkheden tot loondifferentiatie wel ten nadele van de geleide loonpolitiek mogen worden uitgelegd. Deze twijfel wordt vervolgens nog gevoed doordat, zoals in paragraaf 2.4 zal blijken, de mate van loondifferentiatie in een land niet eenduidig is gerelateerd aan het stelsel van loonvorming. Het is daarmee dan ook sterk de vraag of de vanaf het begin van de jaren vijftig geuite wens van werkgeversorganisaties en confessionele organisaties tot loondifferentiatie hoe dan ook vervuld had kunnen worden gedurende deze periode van doorgaans volledige werkgelegenheid.

De werkgevers- en confessionele organisaties wensten mogelijkheden tot bedrijfstakgewijze loondifferentiatie uitdrukkelijk binnen het kader van de geleide loonpolitiek. Dit wijst erop dat de tevredenheid met de feitelijke loonontwikkeling belangrijker werd gevonden dan het (vermeende) gebrek aan mogelijkheden tot loondifferentiatie. Voor alle bij de loonontwikkeling betrokken "erkende" organisaties stond in de jaren vijftig voorop dat de overheid (de minister van Sociale Zaken, c.q. de regering en vooral het College van Rijksbemiddelaars) werd aanvaard als gevolmachtigd pacificator van de belangentegenstellingen tussen en binnen (!) kapitaal en arbeid. Wel stond de wijze waarop deze pacificatiefunctie werd vervuld ter discussie. Twee zaken beheersten die discussie. Naast het reeds genoemde punt van loondifferentiatie, was er de vraag volgens welke maatstaf loonsverhogingen moesten worden toegekend. Dit laatste was vooral een technisch-theoretisch vraagstuk, waarbij de antwoorden desalniettemin correspondeerden met de uiteenlopende belangen van werkgevers en werknemers (ervan uitgaande dat de lonen de groei van het nationaal inkomen moesten volgen, was er het probleem van het basisjaar en de vraag of de macro-economische loonsom, dan wel de verdiende arbeiderslonen het juiste criterium vormden om de feitelijke loonontwikkeling aan af te meten (36)).

Buiten kijf stond evenwel - en dat mag gelden als conclusie van deze paragraaf - dat alle betrokkenen (behalve de EVC en de CPN) van de economische doelmatigheid van een geleide loonpolitiek, in ieder geval onder de gegeven omstandigheden, overtuigd waren. Verschillende ideologisch getinte

opvattingen over de loonvorming voerden rond de jaren vijftig uiteindelijk tot eenzelfde conclusie: liberalen, confessionelen en sociaal-democraten, evenals de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, konden zich vinden in een verregaande overheidsbemoeienis met de loonvorming. Geleide loonpolitiek bevorderde in de perceptie van al deze betrokkenen de industrialisatie, doordat looninflatie werd tegengegaan, waardoor zowel een concurrerend exportprijsspeil mogelijk was, als ruimte werd geboden voor de financiering van nieuwe industriële investeringen.

2.4.2 De normatieve winst van de geleide loonpolitiek

Naast economische doelmatigheidsoverwegingen telden voor de sociaal-democraten twee normatieve overwegingen zwaar mee in de ondersteuning van de geleide loonpolitiek: het beginsel van een minimumloon en het beginsel van gelijk loon voor gelijke arbeid. De gedachte van een minimumloon werd ook in confessionele en liberale kring aantrekkelijk gevonden. Beide aspecten zijn tamelijk goed te evalueren. Zoals zal blijken kan er op deze twee punten van een aantoonbare "normatieve winst" van de geleide loonpolitiek worden gesproken.

Over het minimumloon kunnen we kort zijn. Met het BBA 1945 kende Nederland voor het eerst een (voor mannen) algemeen geldend minimumloon (37). De in 1945 vastgestelde loonnormen beoogden te voldoen aan de eisen van een 'sociaal minimumloon', uitgewerkt als een minimumbudget voor een gemiddeld gezin, bestaande uit man, vrouw en twee kinderen. Dit vormde het zogeheten behoefte-element in de loonvorming. Het minimumloon gold gedurende de gehele periode rondom de jaren vijftig alleen voor volwassen mannelijke werknemers, voor gehuwde jongere mannen en voor vrouwelijke kostwinners. Andere vrouwelijke werknemers kwamen er niet voor in aanmerking, omdat zij volgens de (over-)heersende normen ófwel gehuwd waren met een kostwinnaar, ófwel ongehuwd zouden blijven, ófwel na het huwen de werkkring zouden verlaten. Ongehuwde volwassen mannen hadden het minimumloon daarentegen wel nodig, omdat zij werden beschouwd als 'huwbare werknemers, die een gezin zullen gaan onderhouden' (curs. W.D.). Met het oog op hun toekomstige gezinsvorming dienden zij te kunnen sparen. Zo was althans de overheersende opvatting, welke in 1953 in de SER door de werkgevers en het CNV naar voren werd gebracht. Daarentegen waren het NVV en de KAB voorstander van gelijke beloning van mannen en vrouwen overeenkomstig het door de ILO in 1951 aanvaarde beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijkwaardige arbeid (38).

De geleide loonpolitiek bracht na de oorlog een nivellering van loonverschillen tussen bedrijfstakken. Die nivellering, die hieronder cijfermatig wordt aangetoond, is te interpreteren als het naderbij brengen van het beginsel gelijk loon

voor gelijke arbeid. Gelijke arbeid is in dit verband slechts geoperationaliseerd in termen van kwalificatiegraad. Dat is een selectief criterium; ander criteria zoals de moeilijkheid, verantwoordelijkheid, vertrouwenspositie, zwaarte, gevaarlijkheid en (on)aantrekkelijkheid van de arbeid zijn, waar het om vergelijkbaarheid van arbeid gaat, evenzeer relevant. Data over loonverschillen tussen bedrijfstakken, gerelateerd aan de laatstgenoemde criteria zijn evenwel niet voorhanden. Daarom kan de nivellering van bedrijfstakgewijze loonverschillen, veroorzaakt door de geleide loonpolitiek, slechts tentatief worden geïnterpreteerd als een tendentiële realisering van het beginsel gelijk loon voor gelijke arbeid.

In het onderstaande wordt de nivellering van loonverschillen tussen bedrijfstakken empirisch aangetoond op basis van (verdiende) arbeiderslonen in de nijverheid. Ontoereikend statistisch materiaal verhindert een exacte beschrijving. We geven daarom geen conclusies op het interval meetniveau, maar op het ordinale meetniveau.

Twee variabelen zijn bij het vergelijken van loonverschillen tussen bedrijfstakken (sectoren) bij uitstek relevant: de regio en de kwalificatiegraad. De geleide loonpolitiek beoogde gelijkheid van loonshoogte binnen de bedrijfstakken, gegeven een bepaalde kwalificatiegraad, rekening houdend met per groep van gemeenten verschillende kosten van levensonderhoud (gemeenteclassificatie). Tabel 2.1 laat zien dat de bedrijfstakgewijze differentiatie van arbeiderslonen, gegeven een bepaalde kwalificatiegraad, door de geleide loonpolitiek aanzienlijk werd gereduceerd ten opzichte van 1937/38 (39).

Bij tabel 2.1 verdient het aanbeveling de aandacht te richten op de gegevens, waarin de extremen buiten beschouwing zijn gelaten. Doordat voor 1947/48 veel specifiekere gegevens voorhanden zijn dan voor 1937/1938 is het reeds op voorhand te verwachten dat de "extreme" loonverschillen in deze jaren beter in beeld komen. In de gegevens van 1937/38 zijn de extremen deels reeds weggemiddeld omdat deze data niet op sectoren, maar op bedrijfstakken betrekking hebben. Desalniettemin laten de veel meer verfijnde data betreffende 1947/48, wanneer we de extremen buiten beschouwing laten, een aanzienlijk geringere bedrijfstakgewijze differentiatie zien dan de veel grovere data over 1937/38. Dit noopt tot de conclusie dat de bedrijfstakgewijze loonverschillen van volwassen mannelijke nijverheidsarbeiders (gegeven de onderscheiden kwalificatieniveau's) door de geleide loonpolitiek aanzienlijk werden gereduceerd.

De reductie van de bedrijfstakgewijze loondifferentiatie berust waarschijnlijk ten dele op een reductie van regionale loonverschillen. Geaggregeerde gegevens over de regionale loonverschillen van voor de oorlog ontbreken evenwel, zodat de mogelijke invloed daarvan niet nader kan worden geëxploreerd. Tabel 2.2 laat zien dat de verdiende uurlonen in 1947/48 geen erg grote regionale verschillen kennen. Een zekere differentiatie werd na de oorlog evenwel uitdrukkelijk beoogd op basis van de gemeenteclassificatie (het behoefte

TABEL 2.1: Verschillen van arbeiderslonen per bedrijfstak/-sector in de nijverheid (volwassen mannen; verdiende lonen per uur; gemeten als het percentage waarmee de uurlonen in de best betalende bedrijfstak of -sector die in de minst betalende bedrijfstak of -sector overschrijden; A is inclusief extremen; B is exclusief extremen; een extreem is gedefinieerd als 10 procent - afgerond - van het aantal geaggregeerde waarnemingen)

JAAR	GESCHOOLEDDE ARBEIDERS		GEOEFENDE ARBEIDERS		ONGESCHOOLEDDE ARBEIDERS	
	A	B	A	B	A	B
2e helft van 1937	144 ^{b)}	126	131 ^{a)}	120	161 ^{b)}	137
2e helft van 1938	146 ^{c)}	137	133 ^{b)}	122	148 ^{d)}	134
sept.-okt. 1947	153 ^{e)}	117	134 ^{f)}	114	140 ^{g)}	115
nov. 1948	158 ^{h)}	118	134 ⁱ⁾	115	150 ^{j)}	117

a) 11 bedrijfstakken

b) 10 bedrijfstakken

c) 9 bedrijfstakken

d) 8 bedrijfstakken

e) 36 sectoren in de nijverheid; excl. diamant- en beetwortelsuikerfabrieken

f) 56 sectoren in de nijverheid; excl. diamant- en beetwortelsuikerfabrieken

g) 52 sectoren in de nijverheid; excl. diamant- en beetwortelsuikerfabrieken

h) 37 sectoren in de nijverheid; excl. diamant- en beetwortelsuikerfabrieken

i) 58 sectoren in de nijverheid; excl. diamant- en beetwortelsuikerfabrieken

j) 53 sectoren in de nijverheid; excl. diamant- en beetwortelsuikerfabrieken

Bron: CBS, Jaarcijfers voor Nederland 1938, p. 106/107; CBS, Jaarcijfers voor Nederland 1939, p. 108/109; CBS, Statistiek der lonen 1948, p. 106-112; CBS, Statistiek der lonen 1949, p. 44-50. De methode volgens welke deze tabel is samengesteld is ontleend aan V.N. (1967), H. 5.

TABEL 2.2: Differentiatie van arbeiderslonen naar gemeentegrootte^{a)} (verdiende uurlonen in de nijverheid van volwassen mannelijke arbeiders; de verschillen zijn gemeten als percentage van de gemiddelde uurlonen in de "hoogst betalende gemeenten" ten opzichte van de "laagst betalende gemeenten")

JAAR	GESCHOOLEDDE ^{b)} ARBEIDERS		GEOEFENDE ^{b)} ARBEIDERS		ONGESCHOOLEDDE ARBEIDERS	
1947	116		111		108	
1948	115		110		110	

a. er zijn 6 categorieën gemeenten onderscheiden: < 10.000 inwoners; 10.000 - 20.000 inwoners; 20.000 - 50.000 inwoners; 50.000 - 100.000 inwoners; 100.000 - 200.000 inwoners; 200.000 en meer inwoners.

b. exclusief ondergrondse arbeiders

Bron: CBS, Statistiek der lonen 1948 en 1949.

element in de lonen werd geacht regionaal te verschillen vanwege regionaal uiteenlopende kosten van levensonderhoud).

Tabel 2.3 laat de naoorlogse differentiatie zien van gemiddeld verdiende uurlonen, onderscheiden voor geschoolde, geoefende en ongeschoolde arbeiders (ongeacht de bedrijfstak). Opvallend is dat de officiële, doch globale, loonpolitieke doelstelling niet eens werd gehaald. De nivelering van verdiende uurlonen was groter dan officieel beoogd. Waarschijnlijk zijn de reeds in 1947 en 1948 sterk in opmars zijnde werkclassificatie en prestatiebeloningen daar in die zin debet aan dat daardoor de uurlonen van ongeschoolden relatief meer in positieve zin werden beïnvloed dan de uurlonen van geoefende en geschoolde arbeiders.

TABEL 2.3: Differentiatie van arbeidslonen naar kwalificatiegraad (gemiddeld verdiende uurlonen in de nijverheid; de verschillen zijn gemeten als percentage van het uurloon van ongeschoolden)

JAAR	GESCHOOLED ^{a)} ARBEIDERS	GEOEFENDE ^{a)} ARBEIDERS	ONGESCHOOLED ARBEIDERS
1947	114	106	100
1948	114	106	100
Officiële, doch globale loonpolitieke doelstelling	120	110	100

a) Exclusief ondergrondse arbeiders

Bron: CBS, Statistiek der lonen 1948 en 1949

De geleide loonpolitiek bracht Nederland een groter gelijkheid van arbeiderslonen dan voor de oorlog. De loonpolitiek blijkt, uit een vergelijking met andere landen, een specifiek nationale oorzaak te zijn.

Tabel 2.4 laat zien dat de mate van bedrijfstakgewijze loondifferentiatie in verschillende landen sterk uiteenloopt. Bovendien is er geen duidelijk verband met het stelsel van loonvorming. De groep van landen met een geringe differentiatie - Nederland, Denemarken en Zwitserland - kent bijna evenzeer gevarieerde stelsels van loonvorming - respectievelijk: centraal geleide loonpolitiek, gecentraliseerde "vrije" loonvorming, decentrale "vrije" loonvorming - als de

Tabel 2.4: Differentiatie van arbeiderslonen in 13 bedrijfstakken (verdiende weeklonen van mannelijke arbeiders; gemeten als het percentage waarmee de lonen in de best betalende bedrijfstak, die in de minst betalende bedrijfstak overschrijden; A is inclusief 2 extremen; B is exclusief 2 extremen)

JAAR	BELGIE		DENEMARKEN a)		FRANKRIJK		W. DUITSLAND		NEDERLAND b)		NOORWEGEN c)		ZWEDEN c)		ZWITSERLAND d)		VERENIGD KONINKRIJK c)	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
1953	--	--	112	111	--	--	--	--	--	113	138	120	151	137	116	106	142	120
1954	150	144	113	110	--	--	155	143	--	112	140	121	150	140	119	106	140	123
1955	150	142	115	111	--	--	157	136	--	113	141	123	153	141	122	107	141	123
1956	152	143	111	110	--	--	155	137	--	112	142	125	151	141	122	110	141	122
1957	160	150	111	111	154	134	156	132	--	115	142	127	152	142	124	109	144	124
1958	154	144	111	110	150	137	151	132	--	114	146	128	153	141	125	110	132	121
1959	167	148	116	112	153	138	152	129	141	112	143	132	153	141	123	108	129	122
1960	176	145	117	113	150	139	157	128	137	113	145	134	153	140	124	109	124	121
1961	183	142	119	109	147	138	151	131	137	114	145	130	150	140	124	111	124	118
1962	183	145	121	114	156	138	150	133	130	112	146	129	142	139	119	114	126	117
1963	182	144	120	114	152	139	151	129	131	115	150	123	140	136	124	114	125	117
1964	190	151	--	--	151	133	151	128	125	116	150	125	--	--	125	112	124	119

a) 7 bedrijfstakken

b) 10 bedrijfstakken

c) 11 bedrijfstakken

d) 8 bedrijfstakken

Bron: V.N. (1967), H. 5, p. 10.

groep landen met een relatief grote differentiatie - België, Frankrijk (beide landen met decentrale "vrije" loonvorming) en Zweden (met een gecentraliseerd stelsel van loonvorming).

Tabel 2.4 is een vrij grove indicator van bedrijfstakgewijze loondifferentiatie; er wordt geen rekening gehouden met kwalificatieniveau als interveniërende variabele. Desalniettemin lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het patroon van bedrijfstakgewijze loondifferentiatie in ons land rondom de jaren vijftig stabiel is. Dit betekent - en dat is hier de slotconclusie - dat de geleide loonpolitiek "in een klap" een veel grotere gelijkheid van arbeiderslonen bracht dan Nederland in de jaren voor de oorlog kende. Deze gelijkheid bleef gedurende de gehele periode van geleide loonpolitiek bestaan. Dit is op te vatten als winst voor de voorstanders (de sociaal-democraten) van het in de eerste plaats normatieve beginsel van gelijk loon voor gelijke arbeid.

2.5 De loon- en prijspolitieke instituties als onderdeel van de industrialisatiepolitieke figuratie

Met het BBA 1945 werd een stelsel van loonvorming geïntroduceerd dat zich laat kenschetsen als een bestuurlijke verflechting van de onderlinge afhankelijkheid van werkgevers en werknemers met de belangen van de nationale volkshuishouding als geheel. De in 1945 nieuw ontstane figuratie had vooral het kenmerk van centralisme. De "toppen" van de organisaties van werkgevers en werknemers werden verklonken met het staatsapparaat, in casu: de regering bij monde van de minister van Sociale Zaken en het College van Rijksbemiddelaars. De loonpolitieke figuratie is schematisch weergegeven in figuur 2.1.

De prijspolitieke figuratie kenmerkt zich, vergeleken met de loonpolitieke figuratie, door eenvoud (figuur 2.2). Het is verder eveneens een bestuurlijke figuratie. De minister van Economische Zaken kan voorschriften geven voor de vaststelling van prijzen. Van 1945 tot het begin van de jaren vijftig waren er (in afnemende mate) ook talrijke financiële interdependenties tussen overheid en bedrijfsleven, doordat prijs-subsidies (zoals op brandstoffen en een aantal primaire levensbenodigdheden) werden verleend. Dit vond plaats in het kader van de wederopbouwproblematiek; zij verdwenen naarmate het herstel vorderde (40). Alleen de huurprijzen werden gedurende de gehele hier bestudeerde periode niet vrijgegeven, vanwege de enorme woningschaarste.

FIGUUR 2.1 De loonpolitieke figuratie, 1945 - 1963

a) Het CPB is pas ingesteld na de inwerkingtreding van het BBA 1945

b) Vanaf 1950

FIGUUR 2.2: Prijspolitieke figuratie

De loonpolitieke figuratie is tri-partite, met het zwaartepunt bij de staat. De centrale werkgevers- en werknemersorganisaties zijn, zoals de figuur laat zien, hecht in het geheel vervlochten. Middels de Stichting van de Arbeid en de Sociaal-Economische Raad zijn zij nauw betrokken bij de formulering en concretisering van het loonbeleid. Het minst geïntegreerd zijn de afzonderlijke ondernemers en de werknemers in de bedrijven. Zij staan slechts via de werkgeversorganisaties en vakbonden in relatie tot het geheel. Hun invloed is zeer gering. De besluiten en compromissen worden in de centrale organen genomen of gesloten en de afstand tot de achterban is groot. Het is alleen al om deze reden niet verwonderlijk dat de afzonderlijke werkgevers en de werknemers in de bedrijven de zwakste schakel in het geheel vormen; zij zijn immers het minst geïntegreerd. Een en ander wordt zichtbaar bij het regelmatig opduikende verschijnsel van zwarte lonen en "wilde" stakingen, al moet de omvang van beide verschijnselen niet worden overdreven. Uiteindelijk zijn het de werknemers in de bedrijven die de stoot geven tot het verlaten van het stelsel van geleide loonpolitiek.

Na de bestedingsbeperking van 1957/58, gericht op het afzwakken van een conjuncturele hausse, liep als duidelijk signaal van ontevredenheid het lidmaatschap van NVV en KAB sterk terug (van 1960-1964 volgt enig herstel) (41). De reflectie hierop binnen de vakbeweging doet steeds meer twijfels rijzen aan de wenselijkheid van de geleide loonpolitiek. 1963 vertoont een bescheiden top in het aantal niet-officiële stakingen. Reden hiervan was de onrust die er die zomer ontstond rond de zwarte loonvorming in Amsterdam (42). Deze werd de directe aanleiding voor de zogenaamde loonexplosie (van ongeveer 15 procent) en het verval van de geleide loonpolitiek. In België doet zich in dit jaar overigens evenzeer een "loonexplosie" voor (ongeveer 12 procent) (43).

Opmerkelijk is dat zowel de loonpolitieke als de prijspolitieke figuratie rechtstreekse relaties tussen staat en maatschappij behelzen. Er ontstond hier geen "mid-dengebied" in de vorm van semi-publieke organisaties. Alleen de SER is hierop een uitzondering, met dien verstande dat het "slechts" een advieslichaam is zonder uitvoerende bevoegdheden op het terrein van lonen en prijzen; bovendien zijn de toppen van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties ieder voor eenderde in deze Raad vertegenwoordigd.

Zowel de loonpolitieke als de prijspolitieke figuratie kunnen als onderdeel van de industrialisatiepolitieke figuratie worden geïnterpreteerd. Hun belangrijkste functies zijn de "productie" van aanvaardbare "scores" op belangrijke instrumentvariabelen van de industrialisatiepolitiek, respectievelijk een gematigde loonontwikkeling en een gematigde prijsontwikkeling. De normatieve variabele van rechtvaardiger/gelijker lonen verwijst naar een conditie waaronder de sociaal-democraten industrialisatie het meest wenselijk vonden. Dat zij in dit opzicht (voor wat de lonen van arbeiders en employé's betreft) goed aan hun trekken kwamen, zegt echter meer over de taaiheid van het met het BBA 1945 geschapen institutionele kader (44), dan over de sociaal-democratische machtspositie binnen de loonpolitieke figuratie.

De geleide loonpolitiek verdwijnt ongeveer een jaar na de industrialisatiepolitiek. Het feit dat zij later door regeringen van verschillende politieke signatuur nog regelmatig van stal wordt gehaald, maakt duidelijk dat geleide loonpolitiek niet zozeer als een politieke waarde op zich wordt beschouwd, maar als een middel om uiteenlopende doelstellingen te bereiken. Doelstellingen die op hun beurt geen eeuwig leven zijn beschoren, maar afhankelijk van plaats en tijd zijn. Een uitzondering op deze pragmatische opstelling vormt de sociaal-democratie, waar in ieder geval tot 1959 aan de geleide loonpolitiek ook een politieke waarde wordt toegekend, omdat deze een zekere beheersing en sturing van de economische ontwikkeling mede mogelijk kan maken. Onder invloed van de zich wijzigende opvattingen binnen het NVV ontstaat er in de jaren zestig een zekere ambivalentie ten opzichte van deze waarde - een ambivalentie die tot op heden voortbestaat (45).

Fase stelt in zijn evaluatie van de geleide loonpolitiek dat deze vraagt "om een zekere ruimte voor de organisaties op bedrijfstakniveau om de eigen verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Zij mogen (op den duur - WD) niet worden gedegradeerd tot figuranten zonder enige reële betekenis. Omdat zij het loonbeleid moeten uitvoeren (beter: ondersteunen - WD), zijn zij een onmisbare schakel in de centraal geleide loonpolitiek. Op hun verantwoordelijkheidsgevoel moet een appèl worden gedaan. Centrale loonpolitiek eist dus een zekere mate van decentralisatie, een zekere mogelijkheid tot differentiatie" (46). De in 1959 daadwerkelijk gekozen differentiatiemogelijkheid liep ech-

ter vooral stuk omdat ook dan de mogelijkheid tot onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers niet werkelijk aan bod komt. De produktiviteitsruimte werd in de eerste plaats voorgesteld als een objectief criterium. Het heeft als zodanig echter nooit goed gewerkt. Voor de op de gemiddelde produktiviteit achterblijvende bedrijfstakken wordt het criterium reeds in 1960 losgelaten en vervangen door een koppeling van de loonsverhoging aan het indexcijfer van de regelingslonen (47). Tevens worden de officiële lonen door zwarte lonen ondergraven. Dit noopte de bonden in verschillende bedrijfstakken (met name de bouw en de metaalindustrie) tot een hardere opstelling, wilden zij hun leden niet verliezen. In feite waren het en de overspannen arbeidsmarkt en de aanwezige loonruimte die de geleide loonpolitiek ondergroeven. Achteraf bezien kan men stellen dat de afwezigheid van een ander instrument dan de loonshoogte om de lusten en lastenverdeling in het bedrijfsleven te reguleren een belangrijke reden was waardoor het "gebouw" der geleide loonpolitiek na 1963 vrijwel geheel instortte.

Zoals in een volgend hoofdstuk naar voren komt was de gedachtenvorming omtrent zo'n ander instrument - de vermogensaanwasdeling - in deze periode evenwel in de kiem blijven steken.

Het resultaat van de loonpolitieke ontwikkeling rondom de jaren vijftig was, dat de vakbeweging en met name het NVV met een kater van de geleide loonpolitiek bleef zitten; een kater die tot op heden doorzeurt. De PvdA zag een belangrijk instrument voor centrale beheersing en sturing van de economische ontwikkeling verloren gaan; een verlies waaraan in de jaren zestig door weinig sociaal-democraten zwaar werd getild. De confessionele politieke partijen en de VVD ontdekten daarentegen -contre coeur- dat een volledig vrije loonvorming, gegeven de machtsverhoudingen op de arbeidsmarkt zoals in de jaren zestig, de inflatie aanwakkerde en de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven relatief deed verslechteren. Zo waren het al in 1965 en 1966 in de SER de werkgeversvertegenwoordigers die een terugkeer naar de geleide loonpolitiek van voor 1963 bepleitten (48).

De loonpolitieke figuratie is dan evenwel in belangrijke mate ontvlochten. Het zwaartepunt van de besluitvorming ligt na 1963 niet langer bij het CvR (c.q. de minister van Sociale Zaken), maar bij de werkgevers- en werknemersorganisaties op bedrijfstakniveau. Formeel ligt het zwaartepunt bij de Stichting van de Arbeid. Deze heeft echter in grote mate rekening te houden met haar achterban (branche-organisaties van werkgevers, ondernemingen en vakbonden), nu zij zich niet langer kan verschuilen achter een machtig CvR. De overheid kan na 1963 pas in het spel komen via een "noodprocedure". De centrale werkgevers- en werknemersorganisaties fungeren na 1963 binnen de Stichting van de Arbeid in veel sterker mate dan voorheen als coördinerend doorgeefluik van de wensen van hun respectievelijke achterbannen, waar zij in feite de gevangenen van zijn.

Vertegenwoordigers van de centrale organisaties kunnen binnen de Stichting pas overeenstemming bereiken bij voldoende steun van hun achterbannen. Dit bracht mee dat belangentegenstellingen en conflicten op het terrein van de arbeidsvoorwaarden na 1963 in de eerste plaats decentraal worden beslecht of uitgevochten.

Institutioneel zijn na 1963 de voorwaarden verdwenen om te komen tot een permanente centrale "produktie" van "scores" op een (mede) voor de industrialisatie belangrijk geachte instrumentvariabele (de loonontwikkeling). De industrialisatiepolitiek verdween in dezelfde tijd van het toneel. Deze coïncidentie is niet toevallig, al kan er niet van een causaal verband worden gesproken. Beide gebeurtenissen weerspiegelen veeleer de afsluiting van een tijdperk, waarin de zorg om het materiële bestaan werkgevers en werknemers, liberalen, confessionelen en sociaal-democraten voortdurend deed herinneren aan de onderlinge afhankelijkheid en de daaruit voortvloeiende noodzaak tot conflictregulering. In het begin van de jaren zestig leek de industrialisatie voltooid en werden de ogen gericht op een toekomst van groei op basis van een (vermeende) "gezonde" economische infra-structuur.

In deze bijlage worden twee studies naar de effectiviteit van geleide loonpolitiek besproken. Een recente studie van Van Hulst (1985) bevat een poging de effectiviteit van de geleide loonpolitiek in Nederland te meten (49). Een studie van de Verenigde Naties (1967) (50) levert enige belangwekkende internationale vergelijkingen. De bespreking van de studie van Van Hulst is een ingekorte en aangepaste versie van een reeds eerder gepubliceerde bespreking door G. Woltjer en schrijver dezes (51).

De studie van Van Hulst

De centrale vraag in de studie van Van Hulst is of de overheid in een Westerse volkshuishouding in staat is om door middel van een geleide loonpolitiek een marktconformer ontwikkeling van de nominale loonvoet te bewerkstelligen dan in geval van vrije loonvorming. Van Hulst onderzoekt deze probleemstelling zowel vanuit een theoretische als een empirische invalshoek. Zijn empirisch onderzoek bevat enerzijds een bespreking van relevant buitenlands onderzoek terzake, anderzijds een eigen onderzoek naar de effectiviteit van de loonpolitiek in ons land.

In de theoretische economie vindt Van Hulst vijf mogelijke verklaringen/rechtvaardigingen voor geleide loonpolitiek. De eerste drie ontleent hij aan de neoklassieke theorie, de vierde en vijfde aan de postkeynesiaanse theorie:

1. het verlagen van de natuurlijke werkloosheidsgraad door het elimineren van een door de 'monopoliemacht' van vakbonden veroorzaakte arbeidsmarktimperfectie;
 2. het afzwakken van inflatieverwachtingen;
 3. het doorbreken van loonstarheid (Van Hulst beredeneert deze verklaring op grond van de contracttheorie. Werkgevers en werknemers sluiten in deze gedachtengang, beide uit eigen belang, impliciete contracten af die een lange-termijn-groei van het reële inkomen impliceren);
 4. het doorbreken van het prisoner's dilemma (uitgaande van de veronderstelling dat werknemers/vakbonden een matige loonvoetontwikkeling belangrijk vinden voor het verwezenlijken van macro-economische doeleinden als werkgelegenheid en prijsstabiliteit doet zich het dilemma voor dat de ene "groep" (werknemers) niet wil matigen zonder de zekerheid dat anderen zullen volgen);
 5. het doorbreken van de 'target real wage'-strategie van vakbonden (volgens deze theorie streven vakbonden een trendmatige toename van het reël beschikbaar loon na, waar zij vanwege hun sterke machtspositie ook in slagen).
- Al deze vijf punten komen in essentie neer op de stelling dat geleide loonpolitiek obstakels kan slechten waardoor het loonpeil het evenwichtspeil, zoals dat uit een perfecte arbeidsmarkt zou voortvloeien, dichter benadert.

Opgemerkt moet worden dat Van Hulst de doelstelling van geleide loonpolitiek hierdoor beperkt interpreteert. Het bevorderen van een (meer) marktconforme loonvorming is slechts één van de mogelijke doelstellingen van geleide loonpolitiek. Geleide loonpolitiek kan ook andere functies vervullen. Ze kan worden gehanteerd als instrument voor conjunctuurbeheersing, als instrument om financieringsruimte voor investeringen te creëren, of als instrument bij het afdwingen van een rechtvaardiger geachte inkomensverdeling.

In het empirisch deel van zijn studie hanteert Van Hulst twee maatstaven om de effectiviteit van de in Nederland gevoerde geleide loonpolitiek te beoordelen:

- a. de mate waarin de loonpolitieke doelstellingen in de praktijk zijn gerealiseerd;
- b. een vergelijking van de feitelijke loonvoetontwikkeling met die welke bij vrije loonvorming zou zijn ontstaan. De laatste ontwikkeling is geschat op basis van een aan het Vintaf-II-model van het CPB ontleende loonvoetvergelijking.

Als beperking van zijn benadering noemt Van Hulst dat de invloed van de geleide loonpolitiek op de loonvoetstijging alleen op macro-niveau wordt onderzocht. Effecten op meso- en microniveau (bijvoorbeeld met betrekking tot de industriële sector) blijven buiten beschouwing, evenals 'andere neveneffecten', zoals de invloed op de statingsactiviteit en, zo kunnen we hier aan toevoegen, een in rechtvaardigheidstermen te beoordelen invloed op de loonstructuur.

Aan het tweede hierboven genoemde criterium kent Van Hulst het zwaarste gewicht toe. Dit moet een nadeel van het eerste criterium ondervangen. Het eventueel wel realiseren van de loonpolitieke doelstellingen sluit immers niet uit dat eenzelfde

ontwikkeling bij vrije onderhandelingen uit de bus had kunnen komen. In zo'n (theoretisch) geval zou de loonpolitiek overbodig geweest zijn en kan zij bezwaarlijk effectief worden genoemd.

In het onderstaande zullen de resultaten van Van Hulst's onderzoek volgens beide criteria worden besproken en nader betrokken op de industriële sector.

De realisatie van doelstellingen

De loonpolitieke doelstellingen worden door Van Hulst gerelateerd aan de ontwikkeling van de loonsom per werknemer (de loonvoet). Beide kanten van deze vergelijking zijn problematisch. Enerzijds zijn de loonpolitieke doelstellingen niet volledig uit te drukken in kwantitatieve termen; anderzijds is de loonvoet in dit kader een te omvattend begrip omdat de geleide loonpolitiek van de jaren 1945-1962 slechts was georiënteerd op een (groot) deel van de werknemers. Circa 20 procent van de werknemers, over het algemeen de hoger gesalarieerden, vielen buiten de jurisdictie van de geleide loonpolitiek (52).

Voor de jaren 1949-1962 operationaliseert Van Hulst de loonpolitieke doelstellingen als volgt:

- 1949-1953: volgen van de consumptieprijsstijging
- 1954-1958: stabilisatie van het werknemersaandeel in het nationaal inkomen (a) of volgen van de consumptieprijsstijging en de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit (b)
- 1959-1962: idem als (b), aangevuld met additionele compensaties voor huurverhogingen in bepaalde jaren.

Deze "vertaling" van de loonpolitieke doelstellingen schiet in een aantal opzichten te kort. Een correctie hierop in kwantificeerbare termen is echter moeilijk. Eerst de kritiek: Voor de jaren 1951-1953 en 1957/58 zijn de door Van Hulst gehanteerde normen te hoog, omdat er in deze jaren mede langs loonpolitieke weg een bestedingsbeperking werd doorgevoerd. In een aantal andere jaren zijn de normen te laag, omdat hij geen rekening houdt met het ongedaan maken van de bestedingsbeperking. Vervolgens geeft Van Hulst zich te weinig rekenschap van het (wel door hem vermelde) gegeven dat naast de bovenvermelde globale doelstellingen ook andere doelstellingen golden. Zo stond het College van Rijksbemiddelaars (CvR) loonsverbeteringen toe, voortvloeiende uit de invoering van prestatiebeloningen, vaak in samenhang met het invoeren van een systeem van functieclassificatie, of om onvolkomenheden in de loonstructuur te corrigeren (al dan niet gepaard aan de invoering van een systeem van functieclassificatie). Tenslotte leidde ook de in de jaren vijftig sterk in omvang toenemende ploegenarbeid tot compenserende loonsverhogingen. Al deze factoren nopen er toe, naar zeer ruwe schatting, een interpretatiemarge van 10 procentpunten van de loonstijging in de jaren 1949-1962, bovenop de door Van Hulst gegeven operationalisatie, tot de doelstellingen van de gevoerde loonpolitiek te rekenen (53).

Het begrip loonvoet is, zoals gesteld, te ruim om de effectiviteit van de geleide loonpolitiek te meten. Gegevens over loonstijgingen van alleen de werknemers die onder de geleide loonpolitiek vielen zijn niet voorhanden; wel van afzonderlijke groepen werknemers. Een grote groep werknemers die onder de geleide loonpolitiek viel is de door het CBS gebruikte categorie meerderjarige mannelijke nijverheidsarbeiders. Tabel 2.5 laat zien dat de loonontwikkeling van deze groep bepaald niet spoorde met de ontwikkeling van de loonvoet. De cijfers over de weeklonen betreffen werkelijke verdiende brutolonen, waarbij moet worden aangetekend dat in deze jaren de werkgeverspremies sociale zekerheid zich op een nagenoeg constant niveau van circa 33 procent van de brutolonen bewegen (54).

Uit tabel 2.5 volgt dat in de eerste tien jaar de gecumuleerde ontwikkeling van de loonvoet veel sterker is dan die van de lonen van mannelijke nijverheidsarbeiders, terwijl de laatste in de jaren van gedifferentieerde loonpolitiek juist meer toemen. Hoewel achter de ontwikkeling van de loonvoet ook andere ontwikkelingen schuil gaan (bijvoorbeeld de veranderde samenstelling van de beroepsbevolking, de verhouding van de lonen van mannen, vrouwen en jeugdigen) indiceert de tabel vooral een denivellering van looninkomens tot 1959 en een nivellering in de jaren daarna. De tabel duidt er op dat de macroeconomische resultaten van de loonbeheersing tot 1959 negatief beïnvloed door de loonontwikkeling van de werknemers die niet onder de jurisdictie van de geleide loonpolitiek vielen - over het algemeen hoger gesalarieerden (55).

TABEL 2.5: Loonvoet en bruto weeklonen van mannelijke nijverheidsarbeiders (nominaal); mutaties per jaar

	loonvoet (a)	weeklonen (b)	verschil (a-b)		loonvoet (a)	weeklonen (b)	verschil (a-b)
1949	3,3	1,2	2,1	1954	9,2	16,2	-7
1950	7,0	10,3	-3,3	1955	8,9	3,6	5,3
1951	10,4	6,3	4,1	1956	8,6	9,3	-0,7
1952	5,4	3,5	1,9	1957	10,8	10,3	0,5
1953	4,2	2,7	1,5	1958	4,4	-0,1	4,5
-----				-----			
1949-53 (gecum.)	34,0	26,1	7,9	1954-58 (gecum.)	49,4	45,0	4,4
1959	2,4	3,6	-1,2				
1960	8,2	9,8	-1,6				
1961	7,2	7,7	-0,5				
1962	5,9	8,6	-2,7				
-----				-----			
1959-62 (gecum.)	25,78	33,05	-7,27				
-----				-----			

Bron: CPB, (1971 en 1984); CBS (1979)

Van Hulst concludeert op grond van een confrontatie van de door hem geoperationaliseerde doelstellingen van de loonpolitiek met de feitelijke loonvoetontwikkeling dat in de jaren 1949 tot 1962 slechts in zeven van de veertien jaren de loonpolitieke doelstellingen worden gerealiseerd. De normoverschrijdingen zijn evenwel gering: in de jaren 1949-1953 gemiddeld 1,7 procent; van 1954-1958 gemiddeld 0,5 à 1,9 procent (Van Hulst hanteert voor de jaren 1954-1958 twee normen); van 1959-1962 gemiddeld 1,1 procent. Deze bevindingen nopen tot enig commentaar.

Ten eerste levert een confrontatie van jaar tot jaar van doelstellingen en realisaties een vertekend beeld op, omdat (afgezien van de reeds vermelde bezwaren tegen de operationalisering) loonsverhogingen wel altijd in één jaar worden toegekend, maar slechts zelden volledig in het jaarloon (of in de macro-economische loonvoet) worden teruggevonden. Men spreekt hier van overloopeffecten. Cumulatie van doelstellingen en realisaties over een aantal jaren ondervangt dit bezwaar goeddeels. Maakt men een gecumuleerde berekening, dan komt de loonvoetontwikkeling in de jaren 1949-1962 nominaal 18 à 26 procent hoger uit dan de door Van Hulst geoperationaliseerde loonpolitieke doelstellingen. De verdiende arbeiderslonen in de nijverheid overtreffen, gerekend over de jaren 1949-1962, de norm met 10 à 18 procent. Betrekken we hierbij de eerder beargumenteerde ophoging van deze norm, grofweg op 10 procentpunten te schatten, dan valt te concluderen dat in ieder geval de lonen van mannelijke nijverheidsarbeiders niet of nauwelijks boven de doelstellingen van de geleide loonpolitiek uitkomen. Wel kan men voorzichtig concluderen dat rond de jaren vijftig de loonvoetontwikkeling de doelstellingen van de geleide loonpolitiek te boven ging. Dat impliceert vervolgens dat de geleide loonpolitiek omdat zij niet geëquipeerd was om de macro-economische loonsom te beheersen, daar ook niet (geheel) in slaagde. De gedachte dat wanneer de arbeiderslonen werden beheerst, de salarissen van de hoger betaalde werknemers wel zouden volgen, wordt tegengesproken door de in tabel 2.5 en noot 55 vermelde gegevens. (Deze gedachte ligt bijvoorbeeld impliciet vervat in het in paragraaf 2.2 genoemde ser-advies van 1951.)

Feitelijke loonontwikkeling en vrije loonvorming

Van Hulst heeft geprobeerd de effectiviteit van de geleide loonpolitiek te meten door een loonvergelijking te schatten, op basis waarvan hij toetst of in perioden van geleide loonpolitiek de loonontwikkeling beperkter was dan in perioden zonder geleide loonpolitiek. De loonvergelijking is geïnspireerd op het VINTAF-II-model van het CPB. In deze vergelijking wordt de procentuele loonstijging verklaard uit de procentuele stijging van de consumptie, de procentuele stijging van de arbeidsproductiviteit, (de inverse van) het werkloosheidspercentage, en de stijging in de druk van de sociale premies en belastingen. Behalve de laatste variabele zijn alle verklarende variabelen een half jaar vertraagd opgenomen. De gegevens hebben betrekking op de jaren 1951-1980.

Op basis van een reeks dummy-variabelen voor de perioden met geleide loonpolitiek (de jaren 1951-1962, 1971, 1974, 1976 en 1980) probeert Van Hulst te bepalen of de geleide loonpolitiek effectief is geweest. De insignificantie van de uitkomsten brengt hem tot de conclusie, dat het tijdpad van de loonontwikkeling misschien wel door geleide loonpolitiek beïnvloed kan worden, maar dat de effectiviteit van de geleide loonpolitiek op middellange termijn op zijn minst aan sterke twijfel onderhevig is (56).

Later stelt hij, dat een duurzame beperking van de loonvoetstijging door middel van geleide loonpolitiek niet mogelijk is (57). Ons lijkt alleen de eerste, voorzichtige conclusie juist.

Om dat te beargumenteren zullen we eerst aantonen dat Van Hulst het statistisch materiaal onvoldoende heeft gebruikt, waardoor hij niet in staat is verschillen te meten. Vervolgens zullen we laten zien, dat er wel degelijk significante verschillen in de loonvergelijking tussen de perioden mét en zonder geleide loonpolitiek te onderscheiden zijn en dat deze verschillen zeer goed overeenkomen met de theoretische argumenten voor geleide loonpolitiek. Tot slot zullen we de voorgaande conclusies relativeren, door te beargumenteren dat structurele verschillen tussen perioden met en zonder geleide loonpolitiek niet zonder meer als het effect van geleide loonpolitiek mogen worden beschouwd.

Van Hulst geeft de volgende schattingsresultaten van de loonvergelijking voor respectievelijk de "loonpolitieke" en de "overige" jaren (p. 238/239).

Voor de loonpolitieke jaren 1951-1952, 1971, 1974, 1976, 1980:

$$(1) \quad l = 1.53 + 0.92 p + 1.09 y/a - 0.59 w + 0.39 d$$

(1.8) (10.5) (7.8) (3.1) (3.0)

$\bar{R}^2 = 0.93$
D.W. = 1.84

Voor de niet-loonpolitieke jaren 1963-1970, 1972, 1973, 1975, 1977-1979:

$$(2) \quad l = 6.25 + 0.94 p + 0.41 y/a - 1.06 w + 0.13 d$$

(2.6) (4.2) (1.2) (2.7) (0.3)

$\bar{R}^2 = 0.66$
D.W. = 2.48

waarin: l = procentuele stijging van de loonsom per werknemer in bedrijven
 p = procentuele stijging van de prijzen van de particuliere consumptie, een half jaar vertraagd
 y/a = procentuele stijging van de arbeidsproductiviteit, een half jaar vertraagd
 w = werkloosheidspercentage, een half jaar vertraagd
 d = procentuele stijging van de druk van de belastingen en sociale premies

(de t-waarden staan tussen haakjes).

Hoewel deze schattingsresultaten duidelijke verschillen suggereren, concludeert Van Hulst op basis van een Chow-toets dat de vergelijkingen voor beide perioden niet

structureel verschillen. Hij werkt dit nog nader uit door met behulp van dummy-variabelen aan te tonen dat ook voor deelperioden van geleide loonpolitiek geen significante verlaging van de constante term in de loonvoetontwikkeling optreedt. Dit laatste is ons inziens overbodig, omdat de Chow-toets het al zeer waarschijnlijk maakt dat er geen significante verschillen in de constante term zijn.

Indien met de vergelijking voor de perioden zonder geleide loonpolitiek de loonontwikkeling voor de periode met geleide loonpolitiek wordt geschat, blijkt de werkelijke loonontwikkeling per jaar gemiddeld 0.5 procentpunten lager te zijn. Dit culmineert in een 6 procent lager loonpeil over de loonpolitieke periode 1951-1962. Dit effect is niet significant in statistische zin, maar heeft in de praktijk grote invloed op de uiteindelijke doelvariabele: de winsten (er van uitgaande dat er geen volledige afwenteling van loonsverhogingen op de prijzen plaatsvindt). Het waarnemingsapparaat van Van Hulst is dus niet scherp genoeg om de effecten van de geleide loonpolitiek te kunnen meten.

Dit probleem kan verholpen worden als er getoetst wordt op de stabiliteit van individuele coëfficiënten. We hebben daarom uit de vergelijkingen (1) en (2) een vergelijking voor de hele periode berekend, waarin in tegenstelling tot de door Van Hulst gebruikte methode niet alleen de constante term tussen de twee onderscheiden perioden mag verschillen, maar ook alle andere coëfficiënten:

$$(3) \quad l = 6.25 + 0.94 p + 0.41 (y/a) - 1.06 w + 0.13 d$$

$$(3.1) \quad (5.1) \quad (1.5) \quad (3.3) \quad (0.3)$$

$$- 4.72 dl - 0.02 p' + 0.67 (y/a)' + 0.47 w' + 0.27 d'$$

$$(4.0) \quad (0.2) \quad (3.5) \quad (1.4) \quad (1.5) \quad R^2 = 0.84$$

waarin: dl = dummy voor de loonpolitieke jaren
 p' = $dl \cdot p$
 $(y/a)'$ = $dl \cdot (y/a)$
 w' = $dl \cdot w$
 d' = $dl \cdot d$

In de eerste regel van (3) wordt aangegeven welk effect de variabelen p , (y/a) , w en d op de stijging van de loonsom hebben als er geen geleide loonpolitiek wordt gevoerd (in de vergelijking is dl dan gelijk aan nul). De tweede regel geeft aan hoe het effect van deze variabelen verandert in jaren met geleide loonpolitiek (dl is dan gelijk aan één). In de jaren met geleide loonpolitiek wordt, als meest relevante voorbeeld, het effect van (y/a) met 0.67 vergroot.

Op basis van deze schatting kan worden geconcludeerd, dat in de loonpolitieke jaren de arbeidsproductiviteit significant meer in de lonen wordt doorberekend dan in andere jaren, terwijl de constante term in tijden met geleide loonpolitiek significant lager is. De coëfficiënten van w' en d' zijn insignificant en gevoelig voor vrij kleine veranderingen in de specificatie van de loonvergelijking.

Van Hulst doet in zijn boek weinig moeite de door hem gehanteerde loonvergelijking te interpreteren in het kader van de door hem eerder besproken theoretische argumenten voor geleide loonpolitiek. Deze kwamen er uiteindelijk op neer, dat geleide loonpolitiek tot doel kan hebben om al te grote afwijkingen van het evenwichtsloonpeil te corrigeren. Dit impliceert dat in perioden van geleide loonpolitiek een meer marktconforme loonvorming te verwachten is dan in tijden zonder geleide loonpolitiek. Dit is precies de wijze waarop de verschillen tussen vergelijking 1 en vergelijking 2 geïnterpreteerd kunnen worden: in tijden van geleide loonpolitiek is de autonome component van de loonontwikkeling lager, en bepaalt de ruimte voor loonstijging vanwege arbeidsproductiviteitsstijgingen voor een groot deel de loonstijgingen. Aangezien de stijging van de druk van de sociale lasten en belastingen de enige niet-marktconforme factor in de loonvergelijking is, die gezien de rol van de overheid bij de bepaling ervan ook bij de geleide loonpolitiek van belang zal zijn, volgt uit de theoretische argumentatie voor geleide loonpolitiek dat de door Van Hulst gebruikte loonvergelijking beter is toegesneden op de jaren met geleide loonpolitiek, dan op de jaren zoon-

der geleide loonpolitiek. Dit komt tot uitdrukking in de hogere $\bar{R}^2$ voor de jaren van geleide loonpolitiek. Samenvattend lijken de schattingsresultaten in overeenstemming met Van Hulst's theoretische argumentatie voor geleide loonpolitiek te zijn. Van Hulst wekt dus ten onrechte de suggestie dat op basis van zijn materiaal geconcludeerd kan worden, dat geleide loonpolitiek nauwelijks effect heeft.

De bovenstaande conclusie moet met de nodige voorzichtigheid gehanteerd worden op grond van de drie volgende kanttekeningen bij de gehanteerde methodiek. Allereerst was de context, waarin de geleide loonpolitiek plaatsvond niet hetzelfde. Zo was er in de periode 1951-1962 overeenstemming over de noodzaak tot marktconforme loonontwikkelingen. In de zeventiger jaren bestond deze overeenstemming niet. In de periode 1959-1962 was de beleidsmatig overeengekomen loondoelstelling waarschijnlijk te laag. Het is dus gevaarlijk de verschillende jaren van geleide loonpolitiek over één kam te scheren.

Ten tweede bestaan de eerste twaalf jaar van de schattingsperiode volledig uit jaren met geleide loonpolitiek, en komt geleide loonpolitiek in latere jaren slechts af en toe voor. De loonvergelijking geeft hiermee behalve het effect van de geleide loonpolitiek ook effecten van structurele veranderingen in de loonvorming weer.

Ten derde heeft geleide loonpolitiek naar onze mening tot doel de noodzaak van aanpassing aan marktontwikkelingen symbolisch te onderstrepen, zodat het instrument samenhangt met andere instrumenten gericht op het scheppen van vertrouwen in het beleid. De effecten zijn daardoor per definitie moeiliijk meetbaar.

Het voorgaande samenvattend zijn we het met de voorzichtige conclusie van Van Hulst eens, dat de invloed van de geleide loonpolitiek op de lange termijn loonontwikkeling niet goed aantoonbaar is, maar dat geleide loonpolitiek wel effect heeft op het tijdpad van de loonontwikkeling. We hebben aangetoond, dat dit laatste een grotere marktconformiteit van de loonontwikkeling impliceert, en daarmee voldoet aan de door Van Hulst aangevoerde theoretische argumenten voor geleide loonpolitiek.

Naast de genoemde theoretische argumenten heeft de geleide loonpolitiek in Nederland ook tot doel gehad ruimte te scheppen voor interne financiering van investeringen, of te fungeren als instrument voor conjunctuurpolitiek (bestedingsbeperking). Ook uitgaande van deze laatste twee redenen is een afwijking van het tijdpad van de loonontwikkeling al voldoende om van effectiviteit te spreken.

Met het bovenstaande hebben we niet de effectiviteit van de geleide loonpolitiek op langere termijn bewezen. Er is slechts een andere interpretatie geboden op grond waarvan de geleide loonpolitiek als effectief kan worden aangemerkt. Zowel deze interpretatie als die van Van Hulst staan of vallen met de relevantie van de bovengenoemde kanttekeningen. Hier wordt daaraan de conclusie verbonden dat de (in-)effectiviteit van de in ons land gevoerde loonpolitiek (vooral nog) niet voldoende aantoonbaar is.

De VN-studie

De VN-studie 'Incomes in postwar Europe: a study of policies, growth and distribution' benadert het probleem van de effectiviteit van loonpolitiek zowel van een statistisch-beschrijvende, als vanuit een econometrische invalshoek, uitgaande van een vergelijking van landen. In de statistisch beschrijvende benadering van dit vraagstuk wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de arbeidskosten per eenheid produkt in de industrie. Gecomprimeerde gegevens hierover staan in tabel 2.6.

Een belangrijke beperking bij het interpreteren van de ontwikkeling van de arbeidskosten per eenheid produkt is dat er geen betrouwbare en vergelijkbare gegevens over de uitgangssituatie kunnen worden gegeven (er is geen boven nationale waarderingsmaatschap voor de waarde van de in samenstelling sterk uiteenlopende nationale industriële produktiepakketten). Zo kan voor Nederland worden gesteld dat de relatief sterke stijging van de arbeidskosten in de jaren 1952-1958 verband hield met het ongedaan maken van de in 1951 afgekondigde bestedingsbeperking; in landen met vrije onderhandelingen liet de Korea-crisis veel minder heftige sporen in de loonontwikkeling achter (58).

TABEL 2.6: Stijging arbeidskosten (verdiende lonen) per eenheid produkt in de industrie (jaarlijkse gemiddelden)

LAND	1952 - 1958	1958 - 1965
België	2,6	0,4
Denemarken	2,0	3,9
Finland	4,3	3,1
Frankrijk	4,5	3,2
Ierland	1,9	2,3
Italië	-1,8	2,6
Nederland	4,2	1,6
Noorwegen	1,4	1,4
Oostenrijk	0,7	2,7
Verenigd Koninkrijk	3,6	2,3
Verenigde Staten	1,2	-0,8
West-Duitsland	1,8	3,2
Zweden	1,6	2,0
Zwitserland	-	2,4

Bron: Verenigde Naties (1967), H. 3.

Ondanks voornoemde beperking kan aan de tabel een belangrijke observatie worden ontleend. De landen met een sterke mate van centralisatie in de loononderhandelingen laten als groep een even divers patroon van mutaties in de arbeidskosten per eenheid industrieel produkt zien als de landen met niet-gecentraliseerde loononderhandelingen. Tot de eerste groep behoren: Noorwegen, Zweden, Finland, Denemarken en als twijfelgeval Oostenrijk (na een periode van decentrale loononderhandelingen in de jaren 1951-1957, werd er in 1957 binnen de grote Oostenrijkse Vakverenigings Federatie overeenstemming bereikt over een grote mate van centrale coördinatie); tot slot behoort ook Nederland tot deze groep, met als onderscheidend kenmerk de grote overheidsbevoegdheden op het terrein van de loonvorming. De studie van de VN concludeert dat de centrale beheersing van de loonvorming - hetzij door de overheid, hetzij door de maatschappelijke organisaties - "appears as one way, but neither a certain way nor the only way, of relating pay increases to overall productivity gains (59)". Anders gezegd, niet zozeer het institutionele kader is van invloed op de loonvorming, als wel het gebruik dat van welk institutioneel kader dan ook wordt gemaakt.

In dezelfde VN-studie wordt in een econometrische analyse de ontwikkeling van de verdiende lonen gerelateerd aan de werkloosheid en de ontwikkeling van de consumptieprijzen. Vergeleken met de door Van Hulst gehanteerde gedragsvergelijking is die van de VN-studie bepaald minder geavanceerd: de arbeidsproductiviteit en de sociale premiedruk ontbreken, terwijl de beide wél gebruikte variabelen niet vertraagd zijn. Vanwege het ontbreken van een zo cruciale variabele als de arbeidsproductiviteit is het niet zinvol om hier nader op de gevonden resultaten in te gaan.

3. FISCALE POLITIEK EN INDUSTRIALISATIE

Een aantal onderdelen van de fiscale politiek vormt rondom de jaren vijftig naast de loonpolitiek, een van de meest concrete instrumenten van het industrialisatiebeleid. Het afschaffen van de ondernemingsbelasting, het veranderen van de tarieven van de vennootschapsbelasting, de verliescompensatie, de vervroegde afschrijving en de investeringsaftrek beogen het stimuleren van de investeringen en daarmee de werkgelegenheid en de industrialisatie.

Voor de fiscale politiek geldt hetzelfde als wat voor de andere onderdelen van het industrialisatiebeleid geldt: zij is niet alleen van betekenis voor de industrialisatie, maar kent ook doelstellingen van andere aard. Voor de fiscale politiek spreekt dit in het bijzonder. Vermeend noemt in navolging van Smeets de volgende hoofdfuncties van de belastingheffing (1):

- a. de traditionele: het dekken van niet op andere wijze te financieren overheidsuitgaven;
 - b. de herverdelende: een middel om wijziging in de inkomens- en vermogensverdeling te weeg te brengen;
 - c. de regulerende: het bereiken van een conjunctureel en structureel evenwichtige economische ontwikkeling.
- Het fiscaal bevorderen van investeringen, waaronder de industriële investeringen, is daarmee slechts een van de mogelijke doelstellingen binnen de als laatste genoemde hoofdfunctie van de belastingheffing.

De herverdelende en de regulerende (hoofd)functies kunnen tot de niet-fiscale aspecten van de belastingheffing worden gerekend. Zij hebben zowel een politieke als een economische dimensie. Hofstra (2) spreekt in dit verband van:

- a. de belastingheffing als middel tot geleidelijke of radicale verandering van de maatschappelijke structuur.

Hij noemt nog twee gezichtspunten van waaruit belastingheffing als instrument van economische politiek kan worden gezien:

- b. de invloed van de belastingheffing bij de tempering van conjunctuurschommelingen, en;
- c. de belastingheffing als instrument ter bevordering van een stabiele economische groei.

Het moge klaar zijn, aldus Hofstra, dat deze drie gezichtspunten nauw met elkaar samenhangen. Immers, "in een maatschappij als de onze .. heeft elke concrete maatregel gevolgen voor de verdere ontwikkeling van de maatschappelijke structuur, die, onverschillig of men dit nu wil of niet, nooit dezelfde kan blijven".

Het gebruik van de belastingen als instrument van sociaal-economische politiek dateert in Nederland in hoofdzaak van na de Tweede Wereldoorlog (3). Men moet dit zien in samenhang met de gewijzigde opvattingen over de rol van de overheid binnen het economisch bestel in het algemeen en de

functies van de sociaal-economische politiek in het bijzonder (4). In dit hoofdstuk wordt de belastingheffing als onderdeel van de sociaal-economische politiek slechts beschreven en geëvalueerd voorzover zij betrokken is op de industrialisatie. Centraal staan dan de fiscale maatregelen waarmee werd beoogd de investeringen, en in het bijzonder de industriële investeringen, te bevorderen.

3.1 De betekenis van de fiscale politiek voor de industrialisatie

De belastingdruk was aan het eind van de jaren veertig relatief hoog, vanwege de bijzondere omstandigheden. De wederopbouw en het herstel vroegen omvangrijke collectieve uitgaven. Tabel 3.1 geeft een indruk van de belastingdruk in deze jaren. Er worden twee berekeningen gehanteerd. In de "normale" belastingdruk is de opbrengst van de vermogensaanwasbelasting en de vermogensheffing ineens niet meegerekend. In de "bijzondere" belastingdruk zijn deze twee belastingen ter vereffening van oorlogswinsten wel meegerekend.

TABEL 3.1: belastingdruk in nederland

	opbrengst van alle belastingen ^a	excl. de bijzon- dere vermogens- belastingen ^a	netto nationaal inkomen tegen marktprijzen ^a	"bijzondere" belasting- druk ^b	"normale" belasting- druk ^b
1938	926	926	5.395	-	17%
1948	6198	4149	13.442	46%	31%
1949	5112	4548	15.323	33%	30%
1950	5014	4918	17.056	(29%)	29%
1955	6667	6643	27.528	(24%)	24%
1960	9535	9532	38.396	(25%)	25%

a. miljoen gulden

b. berekening W.D.

Bron: CBS, Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen, p. 144, 157

De bedrijfsbelastingen - de vennootschapsbelasting en de ondernemingsbelasting - leveren rond 1950 circa 15 procent van de totale belastingopbrengst op (5). Daarbij moet worden aangetekend dat de vennootschapsbelasting in de tweede helft van de jaren veertig zeer omstreden was. Deze belasting was ingevoerd door de Duitsers tijdens de bezetting en werd door velen als een extra-belasting ervaren (6). Vergeleken met de tijd voor de oorlog was daardoor niet alleen de algehele belastingdruk hoog, maar ook de druk der bedrijfsbelastingen.

In de ogen van de bij het industrialisatiebeleid betrokken ministers van Economische Zaken was het noodzakelijk dat - wilden de doelstellingen van het industrialisatiebeleid worden gerealiseerd - er "een industrieel klimaat" bestond, waarin "de bereidheid tot het aanvaarden van investeringsrisico's werd gestimuleerd". J.R.M. van den Brink (KVP) noemt in de eerste industrialisatienota als belangrijke prikkel voor het ondernemersinitiatief, dat "de beloning, welke de ondernemer ontvangt op gepaste wijze is afgestemd op de risico's die hij aanvaardt. De winst- en inkomensbeperking door fiscale of andere maatregelen mag derhalve niet dusdanig zijn, dat als gevolg daarvan op onvoldoende wijze investeringsrisico's worden aanvaard" (7). Meer algemeen gesteld wilde de minister het industriële klimaat bevorderen door zo min mogelijk overheidsuitgaven, teneinde de belastingdruk op het bedrijfsleven zo gering mogelijk te maken.

Om de relatie tussen belastingheffing en (industriële) investeringen preciezer te kunnen formuleren wordt in het onderstaande eerst aandacht besteed aan de belangrijkste economisch-wetenschappelijk opvattingen terzake (8). Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen investeringen in het algemeen en industriële investeringen. Verondersteld wordt dat wat geldt voor de relatie tussen belastingen en investeringen evenzeer geldt voor de relatie tussen belastingen en industriële investeringen. De laatste categorie is dan slechts een deelverzameling van het geheel der investeringen.

In de economische literatuur worden globaal drie benaderingen onderscheiden om de investeringseffecten van belastingen op het spoor te komen (9).

1. Investerings worden gezien als een functie van de verwachte winst na belastingen;
2. Investerings worden gezien als een functie van de beschikbaarheid van interne fondsen, waaronder netto-winsten en investeringssubsidies;
3. Investerings worden gezien als een functie van de afzet en van de bestaande capaciteit in relatie tot de afzet.

ad 1. De eerste benadering, waarin de winstmaximeringshypothese vervat ligt, vraagt - betrokken op de investeringsbereidheid in relatie tot het fiscale beleid - aandacht voor de effecten van belastingmutaties op de risicobereidheid van investeerders. Wordt de verwachte beloning van risicodragende investeringen fiscaal verminderd ten opzichte van de verwachte beloning van alternatieve toepassingen dan zullen, andere

omstandigheden gelijkblijvend, de risicodragende investeringen afnemen ten gunste van alternatieve toepassingen. Omgekeerd worden risicodragende investeringen bevorderd wanneer de verwachte bruto-beloning fiscaal minder wordt belast, eveneens: andere omstandigheden gelijkblijvend. Bezien vanuit deze benadering van de relatie tussen belastingen en investeringen zijn maatregelen als het verlagen van de vennootschapsbelasting, de verliescompensatie en de investeringsaftrek voor de hand liggende fiscale middelen om de investeringsbereidheid te vergroten. (Uiteraard kunnen ook mutaties in de "andere omstandigheden" - een klassiek voorbeeld is de inkomstenbelasting (10) - van invloed zijn op de risicobereidheid van investeerders). Deze eerste benadering moet bij uitstek worden gerekend tot het neo-klassieke paradigma in de economische wetenschap.

ad 2. De tweede benadering kan in eigentijdse termen worden gerekend tot de aanbodeconomie, een verzamelnaam voor een zowel beleids- als (veelal) neo-liberaal georiënteerde, maar nu fond neo-klassieke economiebeoefening. De bereidheid tot investeren wordt in de eerste plaats gezien als een functie van de beschikbaarheid van interne fondsen. In deze gedachtegang hoeft geen winstmaximering te worden verondersteld, maar kan ook worden uitgegaan van andere ondernemingsdoelstellingen, zoals het continuïteitsstreven en/of het streven naar vergroting van het marktaandeel. Uitgaande van deze tweede benadering beïnvloedt de vennootschapsbelasting de omvang van de ingehouden winst en daarmee de mogelijkheden tot interne financiering van investeringen. Naast de onder ad 1 genoemde middelen is nu ter bevordering van investeringen ook de vervroegde afschrijving, vanwege het eraan verbonden liquiditeitsvoordeel relevant.

ad 3. In de derde benadering van de investeringseffecten van belasting(en)(mutaties) wordt de vraagzijde van de economie geaccentueerd. Staat de relatie tussen belastingen en de geaggregeerde vraag centraal dan wordt het probleem doorgaans in het licht van de Keynesiaanse macro-economie beschouwd. wordt de vraag naar één of meer producten gerelateerd aan de (specifieke vormen van) belastingheffing dan wordt de aandacht gevraagd voor de inkomens- en substitutie-effecten op deze vraag (een micro-economische vraagstelling). Zowel in de macro-, als in de micro-economische benadering wordt verondersteld dat investeringen reageren op mutaties aan de vraagzijde volgens het acceleratoreffect. Voorbijgaand aan mogelijke substitutie-effecten kan in zijn algemeenheid worden gesteld dat vanuit deze derde optiek belastingverlaging positief gerelateerd is aan de vraag, waardoor (particuliere) investeringen vervolgens worden gestimuleerd.

Uitgaande van de hiervoor globaal geschetste theoretische benaderingen van de investeringseffecten van belasting(en)(mutaties) kan de economische betekenis van de fiscale politiek voor de industrialisatie worden onderscheiden naar de betekenis voor de aanbodzijde (benadering 1 en 2) en de vraagzijde (benadering 3). We beperken ons in het volgende tot de fisca-

le politiek in zoverre deze structureel op de aanbodzijde was georiënteerd. Daarvoor geldt een empirisch argument. De industrialisatieproblematiek rondom de jaren vijftig bestond niet uit een structureel tekort aan bestedingen. Dit is niet slechts een constatering achteraf, maar ook een (impliciet) uitgangspunt van de beleidsmakers in deze periode. afzetmarkten waren er volop, het was "slechts" zaak om deze met nederlandse waar te bedienen. de vraag of de industrialisatie bevorderd moest worden door al dan niet fiscale bestedingsimpulsen was in deze jaren dan ook niet relevant (11). een ander empirisch argument maakt het mogelijk om in het volgende ook geen aandacht te besteden aan de invloed van kostprijsverhogende belastingen. Deze hebben weliswaar middels de vraagzijde (micro-economische) gevolgen voor de aanbodzijde; zij werden rondom de jaren vijftig evenwel niet gehanteerd als fiscaal middel om de industrialisatie te bevorderen.

Tenslotte dient nog de complicerende betekenis van de in de jaren vijftig gevoerde conjunctuurpolitiek te worden genoemd. In de jaren 1951-1954 en 1957/58 werd immers mede met fiscale middelen een politiek van conjunctuurbeheersing gevoerd, die zowel de aanbodzijde (investerings) als de vraagzijde trof. De aanbodzijde werd in haar bestedingsmogelijkheden beperkt door een tijdelijke verzwaring van de bedrijfsbelastingen; de vraagzijde onder meer door een restrictief loonbeleid, verhoging van enige indirecte belastingen en een fiscale beperking van de kinderaftrek. We gaan bij de volgende theoretische beschouwing evenwel (goeddeels) aan deze conjunctuurpolitiek voorbij, vanuit de gedachte dat deze geen structurele vergroting van de (industriële) bedrijvigheid beoogde, maar een conjuncturele regulering. Om deze reden is hierboven reeds het adjectief structureel genoemd bij de afbakening van de fiscale politiek tot de betekenis ervan voor de (industriële) aanbodzijde. In de paragrafen over het daadwerkelijk gevoerde fiscale beleid en de evaluatie daarvan, wordt vervolgens wél aandacht besteed aan de interveniërende betekenis van de gevoerde conjunctuurpolitiek.

Gegeven de hiervoor beargumenteerde beperking tot die fiscale middelen waarmee getracht werd de (industriële) aanbodzijde structureel te stimuleren, kan nu worden ingegaan op de vraag welke belastingen dit doel kunnen dienen. We bespreken de betekenis van de belangrijkste belastingen, achtereenvolgend: de winstbelastingen, de inkomstenbelasting en de dividendbelasting.

Winstbelastingen

Vennootschapsbelasting, evenals de in 1950 afgeschafte ondernemingsbelasting (in zoverre deze gerelateerd was aan de bedrijfsopbrengsten, zie verder par. 3.3), wordt (werd) geheven op de belastbare winst (12). Beide belastingen leggen beslag op een deel van de winst. Daarmee wordt beoogd dat een deel van de winst niet voor hetzij uitkering, hetzij interne reservering kan worden aangewend. De mate waarin de fiscus daarin slaagt hangt af van de mogelijkheden tot afwenteling

door ondernemingen (13). Beide belastingen hebben tot economisch gevolg dat de risicobeloning van investeerders en/of de beschikbaarheid van interne fondsen wordt beperkt, voor zover geen volledige afwenteling plaatsvindt. Dezelfde redenering geldt ook voor de fiscale belasting van ondernemingswinsten (buiten vennootschapsverband) op grond van de inkomstenbelasting.

De vennootschapsbelasting is in de praktijk een betrekkelijk eenvoudig instrument om lastenverlichting c.q. -verzwaring voor het bedrijfsleven onder vennootschap te bewerkstelligen (14). De inkomstenbelasting is in dit verband veel gecompliceerder, daar zij voor alle inkomens geldt, waarvan de winsten van het als persoonlijke onderneming gedreven deel van het bedrijfsleven slechts een bestanddeel vormen.

Als onderdelen van de vennootschapsbelasting zijn de verliescompensatie, de vervroegde afschrijving en de investeringsaftrek, naast de nominale tarieven, van invloed op de uiteindelijke druk van deze belasting. De vervroegde afschrijving levert weliswaar in hoofdzaak slechts een liquiditeitsvoordeel, de aan dit voordeel verbonden rentebaten effectueren tevens enige drukverlichting. De investeringsaftrek kan, evenals de vervroegde afschrijving, worden beschouwd als een investeringsfaciliteit binnen de vennootschapsbelasting. Zowel de vervroegde afschrijving, als de investeringsaftrek bevoordelen, tenslotte, bedoeld of onbedoeld, de kapitaalintensieve produktie boven de arbeidsintensieve produktie.

Empirisch (veelal econometrisch) onderzoek wijst (onder de ceteris paribus veronderstelling) op een invers verband tussen de druk van bedrijfsbelastingen en investeringen, al bestaat er geen overeenstemming over het gewicht van dit verband (15). Dat laatste mag niet verwonderen. Fiscale overwegingen zijn immers slechts een van de vele (mogelijke) factoren die een rol spelen bij de investeringsbeslissing. Andere factoren zijn onder meer de rendementsverwachtingen als geheel, de financieringsmogelijkheden, de afzetperspectieven en de bezettingsgraad. Het kwantificeren van een verband tussen bedrijfsbelastingen en investeringen vergt noodzakelijkerwijs meer of minder arbitraire theoretische keuzes, modelspecificaties en operationalisaties die bovendien niet alleen vaak door de beschikbaarheid van empirisch materiaal zijn beïnvloed, maar ook mede de uitkomsten bepalen.

Bezien vanuit het rijksbudget is een verandering van de tarieven en/of de fiscale faciliteiten in het kader van de vennootschapsbelasting geen neutrale operatie. Veranderingen hebben ofwel gevolgen voor het budget en daarmee voor (de financiering van) de overheidsuitgaven, of moeten door andere belastingen worden gecompenseerd.

De inkomstenbelasting

Vanuit de economische vraagzijde bezien is de inkomstenbelasting rondom de jaren vijftig niet belangrijk voor de industrialisatiepolitiek. Er werd immers, zoals eerder gesteld, in deze periode geen (structurele) industrialisatiepolitiek bedreven op grond van (onder-)bestedingsmotieven. Bezien vanuit

de economische aanbodzijde is de inkomstenbelasting op twee manieren van belang in het kader van de industrialisatiepolitiek. Ten eerste is de inkomstenbelasting van invloed op de netto-winst van ondernemingen onder persoonlijke rechtstitel. Rondom de jaren vijftig is de inkomstenbelasting evenwel niet gehanteerd als een instrument van industrialisatiepolitiek, zoals dat wel met de vennootschapsbelasting gebeurde. Ten tweede is ook de dividendbelasting van belang (de dividendbelasting is naast de loonbelasting een voorheffing op de inkomstenbelasting). Deze beïnvloedt de risicobereidheid van kapitaalverstrekkers. De dividendbelasting komt hieronder afzonderlijk ter sprake.

De dividendbelasting

De dividendbelasting is van belang voor de industriële aanbodzijde doordat verwachte netto-dividenden gerelateerd zijn aan de risicobereidheid van kapitaalverschaffers. In Nederland werden (en worden) dividenden belast volgens de progressieve tarieven van de inkomstenbelasting. Er is ook een geheel andere fiscale behandeling van dividenden mogelijk. Een goed voorbeeld daarvan levert de BRD, waar in 1953 de dividenden vrijgesteld werden van de inkomstenbelasting. Doel daarvan was de stimulering van de risicobereidheid en het functioneren van de kapitaalmarkt (zie par. 3.5). In Nederland werd daarentegen, evenals in Engeland (16), een politiek gevoerd ter fiscale stimulering van de interne financiering van investeringen. Een bijzondere behandeling van dividenden in het kader van de inkomstenbelasting paste daar niet in. Tot 1953/54 gold er in ons land zelfs een dividendbeperking, op basis waarvan ondernemingen verplicht waren het uit te keren dividendpercentage te beperken tot een wettelijk voorgeschreven maximum (17).

In het voorgaande is het onderscheid gemaakt tussen de betekenis van de fiscale politiek voor de (industriële) aanbodzijde en de (industriële) vraagzijde. Rondom de jaren vijftig waren alleen de twee belastingen die direct gerelateerd zijn aan de (industriële) aanbodzijde, de vennootschapsbelasting en de dividendbelasting van instrumenteel belang voor de industrialisatiepolitiek. De vennootschapsbelasting en de dividendbelasting tezamen vragen aandacht voor het vraagstuk van de "dubbele heffing". Dit zal kort worden besproken, waarna twee verschillende typen van op de aanbodzijde georiënteerde fiscale politiek tegenover elkaar worden gesteld. Beide typen worden slechts in economische termen gearticuleerd. In een volgende paragraaf (par. 3.2) wordt deze context verbreed door de politieke vraag terzake van de eigendom van produktiemiddelen, gesteld door de sociaal-democratie, in de beschouwing te betrekken.

Het bestaan van de vennootschapsbelasting is sinds de instelling ervan tijdens de Duitse bezetting omstreden geweest (18). De reden daarvan is de dubbele heffing: de uitgekeerde winst (van vennootschappen) wordt reeds op grond van de in-

komstenbelasting belast, terwijl de ingehouden winst kan worden beschouwd als een investering die later tot uitkering zal komen en op dat moment wordt belast. Een bevredigende principiële rechtvaardiging van de vennootschapsbelasting, die de dubbele heffing teweeg bracht, is (tot op heden) niet gegeven, ook niet in de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969 (19). Voor- en tegenstanders onderscheiden zich door het toekennen van verschillende gewichten aan (niet waterdichte) rechtvaardigingsgronden en (vermeende) economische gevolgen, al dan niet gekleurd door (percepties van) eigenbelang. De grootste belanghebbende is - functioneel beschouwd - de minister van Financiën, die deze grote inkomstenpost sedert 1945 niet kan missen.

De belangrijkste economische gevolgen van de vennootschapsbelasting zijn de moeilijk te schatten mate van afwenteling, de impuls tot een oneigenlijke financieringsstructuur doordat rentebetalingen op vreemd vermogen aftrekbaar zijn voor de fiscale winst (20), de ontmoediging van de risicobereidheid van kapitaalverstrekkers, de ongelijke behandeling ten opzichte van niet onder vennootschap behaalde ondernemingswinsten (21), de bevoordeling van winsthouding boven winstuitkering vanwege de aan de vennootschapsbelasting verbonden investeringsfaciliteiten, evenals het vooral in de jaren zeventig gebleken bezwaar dat de vennootschapsbelasting het oprichten van dochterondernemingen of holdings in de diverse belastingparadijzen stimuleert; bedrijven kunnen door het oprichten van een vestiging in het buitenland soms belastingen op legale wijze ontwijken, want gesanctioneerd door talrijke belastingverdragen ter vrijwaring voor dubbele belastingheffing (dat wil zeggen winstbelasting door meer dan één land) (22).

De belangrijkste, zij het niet dwingende, rechtvaardigingsgrond van de vennootschapsbelasting betreft de verzelfstandiging van de vennootschap. De vennootschap wordt in deze gedachtengang als een zelfstandig onderdeel van de Nederlandse volkshuishouding gezien, op grond waarvan het niet aanvaardbaar is dat een belangrijk deel van het nationale inkomen dat in vennootschapsvorm wordt genoten buiten de omslag van de publieke lasten blijft. Het probleem van de dubbele belastingheffing blijft in deze gedachtengang evenwel bestaan, wat voor sommigen reden is hetzij een vrijstelling of vermindering van vennootschapsbelasting voor de uitgekeerde dividenden, hetzij een reductie van inkomstenbelasting voor de aandeelhouders te bepleiten (23). Anderen vinden een matige extra (vennootschaps-)belasting acceptabel als compensatie voor de voordelen die de vennootschap in verschillende opzichten levert boven het particuliere bedrijf. Eén van die voordelen was tot 1940 de fiscale bevoordeling van de ingehouden winst van vennootschappen ten opzichte van de winst van persoonlijke ondernemingen (24). Hofstra stelt in dit verband dat het probleem van de vennootschapsbelasting aanzienlijk wordt gecompliceerd, doordat niet bekend is of, en zo ja, in hoeverre de vennootschapsbelasting op de afnemers wordt afgewenteld. Met deze kanttekening acht hij de belas-

ting toch aanvaardbaar: "De ervaring wijst uit dat het in de NV-vorm georganiseerde bedrijfsleven, ondanks een relatief zware belastingdruk op de NV, in staat is gebleken een aanmerkelijke expansie te effectueren" (25). Verburg merkt hierbij op dat hier "slechts van een tijdsbeeld sprake kan zijn" (26).

Discussies over de wenselijkheid van de vennootschapsbelasting, en daarmee de rechtvaardiging van de dubbele heffing, stranden in de naoorlogse praktijk bijna bij voorbaat op de onmisbaarheid van de opbrengst voor de schatkist.

Vergelijking van het Nederlandse systeem van winstbelastingen met dat in andere landen leert wél dat er, gegeven een vennootschapsbelasting en het daarmee bestaande probleem van dubbele belastingheffing, verschillende mogelijkheden zijn tot tarifiëring, met verschillende gevolgen voor de (industriële) aanbodzijde. Globaal gesteld kan de inrichting van de winstbelastingen er toe leiden dat:

- a. de interne financiering van investeringen fiscaal wordt bevorderd;
- b. de bereidheid tot het verstrekken van risicodragend kapitaal wordt bevorderd;

Een voorbeeld van het eerst type levert Engeland waar tot 1958 de uitgekeerde winst zwaarder werd belast dan de ingehouden winst; tijdens en na de oorlog werd er daarnaast "geëxperimenteerd" met verschillende fiscale investeringsfaciliteiten ter stimulering van investeringen. Een voorbeeld van het tweede type levert de BRD, waar naast de fiscale bevoorrchting van het dividendinkomen (sedert 1953), na 1950 de interne financiering juist ontmoedigd werd door het fiscaal zwaarder belasten van de ingehouden winst vergeleken met de uitgekeerde winst (zie voor een uitgebreider beschouwing par. 3.5). Nederland zit dicht tegen de Engelse doelstelling aan. De fiscale bevordering van de interne financiering stond centraal (investeringsaftrek, vervroegde afschrijving), al werd er in het kader van de vennootschapsbelasting niet gedifferentieerd naar ingehouden en uitgekeerde winst. Aan het eind van de jaren vijftig wordt de doelstelling van het bevorderen van de interne financiering van investeringen zowel in Engeland als in Nederland minder opportuun geacht. In Engeland verdwijnt de gedifferentieerde heffing in 1958; in Nederland stelt minister Zijlstra in 1960, in het kader van het ontwerp van Wet op de Vennootschapsbelasting, een gedifferentieerd tarief voor, waarbij de uitgedeelde winst lager wordt belast dan de ingehouden winst. Het blijft bij een voorstel. In de Wet van 1969 komt deze gedachte niet meer voor (27).

Doelstellingen van een op de (industriële) aanbodzijde georiënteerde fiscale politiek worden niet in een vacuüm geformuleerd. De verschillende oriëntaties van de Duitse, Engelse en Nederlandse doelstellingen hangen rondom de jaren vijftig mede samen met de bestaande industriële structuur en het industrieel-politieke verleden. Om slechts een voorbeeld te noemen. Duitsland kende voor en tijdens de oorlog niet alleen een sterk geconcentreerde industriële structuur, deze

was bovendien nauw vervlochten met het Nazi-regiem. Na de oorlog trachtte men deze rigide vorm van staatscorporatisme niet slechts te keren door een ontvlechting van de belangen van staat en industrie, maar bovendien door het bevorderen van de concurrentie teneinde de economische machtsposities binnen de industrie af te zwakken. Alleen al vanwege deze politiek-historische reden is het te begrijpen dat het op de (industriële) aanbodzijde georiënteerde fiscale beleid in de BRD in veel sterker mate dan in Engeland of Nederland gericht was op het bevorderen van concurrerend (industrieel) initiatief (28).

Het vermelden van de in de BRD en het Verenigd Koninkrijk bewandelde fiscale weg dient hier slechts ter accentuering van de in Nederland ingeslagen fiscale koers. Deze was vooral georiënteerd op het uitlokken van uitbreiding van de bestaande industrie en aanvankelijk ook op de wederopbouw ervan. Hiertoe werden de ingehouden winsten fiscaal meer ontzien dan de uitgekeerde winsten. Deze doelstelling sloot, evenals in het Verenigd Koninkrijk en anders dan in de BRD, een versterking van de industriële concurrentieverhoudingen langs fiscale weg uit. Het fiscale beleid was daardoor eerder statisch (wederopbouw en uitbreiding van de bestaande industrie), dan dynamisch georiënteerd (uitlokken van concurrerend industrieel initiatief). Deze laatste kwalificatie geldt slechts, het zij benadrukt, de fiscale politiek terzake van de industriële aanbodzijde.

Een volledige plaatsbepaling van het terzake van de industrialisatie gevoerde fiscale beleid vergt tenslotte nog aandacht voor de inbedding van het fiscale beleid in de politieke context, waar ook de eigendomsvraag van de (uit te breiden) industrie wordt gesteld.

3.2 Politieke aspecten van het fiscale beleid terzake van de industrialisatie

Bezien we het fiscale beleid terzake van de industrialisatie niet alleen in termen van economische doelmatigheid, maar in een bredere context als politiek vraagstuk, dan treedt de vraag naar voren op welke wijze de belastingheffing kan bijdragen aan de wenselijk geachte inrichting en/of besturing van de maatschappij in het algemeen en de industrie in het bijzonder.

Voor een goed begrip van de politieke aspecten van het fiscale beleid in deze periode is het verhelderend om in te gaan op de ideeën die daarover binnen de sociaal-democratie leefden. De sociaal-democraten beschouwden de belastingpolitiek, anders dan de confessionelen en liberalen, niet slechts als een middel tot herverdeling van inkomen en regulering van de economische ontwikkeling, maar ook als een middel tot fundamentele maatschappijverandering. De sociaal-democratische ideeën over de gewenste belastingpolitiek maken tevens duidelijk waarom de PvdA zich bij herhaling zo tweeslachtig opstelde tegenover het fiscale beleid zoals dat door vijf ach-

tereenvolgende regeringen, met W. Drees (PvdA) als minister-president (1948-1958), werd gevoerd. Hoewel de PvdA coalitiegenoot was en ook telkens de minister van Financiën leverde, bleken de inzichten van "de industrialisatieministers" op Economische Zaken - J.R.M. van den Brink (KVP) en J. Zijlstra (ARP) - doorslaggevend in het terzake van de industrialisatie gevoerde fiscale beleid.

Socialistische belastingpolitiek

H.J. Hofstra, jarenlang fractielid van de PvdA en minister van Financiën tijdens het laatste kabinet Drees is in Nederland de nestor van de socialistische belastingtheorie en -politiek. In 1946 publiceerde hij de studie "Socialistische belastingpolitiek" (29).

"De principiële tegenstelling" zo schrijft Hofstra in deze studie, "die tussen de socialistische maatschappijbeschouwing en de burgerlijke bestaat, zou hebben doen verwachten, dat het socialisme ook een eigen belastingtheorie zou hebben ontwikkeld, welke in scherpe tegenstelling met de burgerlijke belastingtheorie zou zijn gekomen" (30). Maar, hoewel het opkomend socialisme rond het midden van de 19e eeuw zich vol élan in de strijd voor de vervanging van de indirecte belastingen door directe had gestort - de kosten van het staatsapparaat werden in die tijd vrijwel geheel door indirecte belastingen gedekt, wat onevenredig zwaar op de lagere klassen drukte -, tot een eigen socialistische belastingtheorie en -politiek kwam het niet, noch in Nederland, noch in andere Europese landen. Als belangrijke reden daarvoor noemt Hofstra dat het belastingvraagstuk voor het revolutionaire marxisme slechts een vraagstuk van klassenmacht was. De belasting werd opgevat als één van de middelen waarmee de staat de uitbuiting van de onderliggende klassen realiseert. Met de afschaffing van de staat als klassen-instrument zou ook de belasting als middel tot het uitoefenen van klassenheerschappij komen te vervallen.

Hofstra werkt vanuit de traditie van de sociaal-democratie. "Belang krijgt het belastingvraagstuk daarentegen, wanneer men gaat vertrouwen, dat het socialisme ook langs evolutionaire weg kan worden verwezenlijkt. De socialisatie wordt dan een min of meer langdurig proces, welker ontwikkeling door daartoe geëigende maatregelen kan worden gestimuleerd (...) De gedachte van een geleidelijk ombuigen van bestaande instellingen, leidt niet slechts tot een positieve houding tegenover de Staat, doch ook tot een andere houding tegenover de vraagstukken van financiële en fiscale aard" (31) (curs. W.D.). De belastingpolitiek is zo één van de middelen ter realisering van socialistische doeleinden.

Voor Hofstra is elke belastingtheorie verbonden met een bepaalde maatschappij-beschouwing en staatsconceptie, al ziet hij deze samenhang niet als onverbreekelijk. Een bepaalde staatsleer leidt niet automatisch tot een bepaalde belastingleer en omgekeerd hoeft een bepaalde belastingleer niet

slechts uit één staatsleer voort te vloeien. De belasting is immers niet slechts een rationeel ontworpen stelsel ter financiering van overheidsuitgaven, maar kent historisch bepaalde trekken, die, alleen al omdat de belastingheffing een continu proces is, daardoor een eigen rationaliteit hebben. Daarnaast kan een zuiver rationeel belastingstelsel binnen een maatschappij die de rationaliteit weliswaar als een abstracte waarde hoog in het vaandel voert, maar andere praktijken vertoont, hooguit een ideaal zijn. De belastingheffing is immers, daar het een zaak is die een ieder raakt, een belangrijk onderwerp van politieke strijd, waarin rationaliteit en belangenposities door elkaar lopen.

In het Nederland van na 1945 was, geheel in tegenstelling tot de situatie van voor de oorlog, de vraag of door belastingheffing ingegrepen mocht worden in de bestaande welvaartsverhoudingen nauwelijks meer een punt van discussie, evenals de meer algemene vraag of een actieve bemoeienis van de overheid met de economische ontwikkeling wenselijk was. De belangrijkste vraag was niet meer of, maar in welke mate de overheid de economie zou reguleren. De voornaamste oorzaken voor deze omslag in het ideologisch klimaat waren gelegen in de noodzaak tot wederopbouw en herstel en de wil om het ontstaan van een crisissituatie als in de jaren dertig te voorkomen. Voor de belasting betekende de verruiming van de overheidstaken een (verdere) integratie van de belastingpolitiek in de algemene sociaal-economische politiek. Dit impliceerde de erkenning van niet-fiscale doeleinden van de belastingheffing. De belasting werd één van de instrumenten ter realisering van de doelstellingen van de sociaal-economische politiek. Ook hier ging de discussie niet meer om de vraag of deze doeleinden ter legitimatie van de belastingheffing gebruikt mochten worden, maar om de vraag in welke mate en op welke wijze de belasting zou bijdragen aan het sociaal-economisch beleid.

In de context van deze discussie formuleerde Hofstra de beginselen voor een socialistische belastingpolitiek, welke hij als fiscaal deskundige binnen de Tweede Kamer-fractie van de PvdA ook heeft nagestreefd. De rechtsgrond welke Hofstra voor de belastingheffing noemt, is dezelfde als in zijn afscheidscollege als hoogleraar 30 jaar later. "In de gebonden volkshuishouding bestaat .. niet de tegenstelling, die de vrije (liberaal-kapitalistische - W.D.) maatschappij kent tussen inkomensvorming en belastingheffing, doch vormen deze beide verschijnselen delen van hetzelfde proces. Inkomen voor het afzonderlijk individu is, wat de overheid hem toestaat netto over te houden .., en de geheven belasting vormt voor de overheid haar deel van het primaire inkomen van de gemeenschap" (32). De vraag welke en in welke mate belastingen geheven moeten worden hangt af van de algemene politiek, waarvan de belastingpolitiek volgens Hofstra een organisch onderdeel is. Als belangrijkste doel van de socialistische politiek noemt hij de geleidelijke socialisatie van produktiemiddelen. Daartoe zou onder meer een staatskapitaalfonds gevormd moeten worden op basis van vermogensbelastingen.

Verrassend in zijn studie van 1946 is dat Hofstra, ondanks de bepaald niet orthodoxe doelstelling, niet tot een geheel nieuw stelsel van belastingheffing komt, dat als ideaal geplaatst wordt tegenover het bestaande. Hij onderscheidt daarentegen vier bekende pijlers in zijn stelsel:

1. de opbrengstbelastingen (grond-, rente-, winst- en loonbelasting), aangevuld met de persoonlijke inkomstenbelasting ter nivellering van welvaartsverschillen;
2. de verbruiksbelastingen (o.a. omzetbelasting, accijnzen, invoerrechten);
3. de verkeersbelastingen;
4. de vermogensbelastingen.

Dit stelsel wijkt, Hofstra volgend, categoriaal niet af van het tijdens de oorlog tot stand gekomen (deels voor de oorlog voorbereide) stelsel, dat tot op heden wordt gebruikt (33).

Het komt bij de belastingheffing, aldus Hofstra, niet in de eerste plaats aan op de uiterlijke vorm, maar op het politieke doel van de belastingheffing. Als opperste richtsnoer van een socialistische belastingpolitiek noemt hij (1946): "De belastingheffing wordt openlijk en doelbewust, voor zover zulks mogelijk is, dienstbaar gemaakt aan de socialisatie, alsmede, zolang deze nog niet is voltooid, aan de opheffing van de uit het kapitalistische stelsel voortvloeiende sociale onrechtvaardigheden" (34). Meer concreet impliceert dit dat "het accent in een socialistisch belastingstelsel zoveel mogelijk op de opbrengstbelastingen en op de persoonlijke inkomstenbelasting moet worden gelegd, en dat daarnaast de heffingen op het vermogen ten behoeve van het Staatskapitaalfonds zo hoog mogelijk moeten worden opgevoerd" (35).

In een mede met fiscale middelen tot stand te brengen Staatskapitaalfonds ziet Hofstra, in navolging van het Socialisatierapport van de SDAP en J. van den Tempel (36), een middel om socialisatie met schadeloosstelling - "althans in zekere omvang" (37) - mogelijk te maken. Zo'n Staatskapitaalfonds ware te voeden door de (personele) vermogensbelasting, rechten van successie en schenking (Hofstra bepleit een aanzienlijke verhoging van deze belastingen), een door hem voor de toekomst gewenste kapitaalvluchtbelasting en eventueel ook een vermogensheffing ineens. Al deze belastingen beogen een geleidelijke overdracht van persoonlijke vermogens naar het Staatskapitaalfonds. Vermogensbelasting op lichamen, vooral: de naamloze vennootschap, wordt door Hofstra noch rechtvaardig ("dubbele vermogensheffing") noch doelmatig ("afbraak van de onderneming") geacht (38). Wat eerder in dit hoofdstuk de economische aanbodzijde is genoemd, moet volgens Hofstra niet worden belemmerd door het streven naar geleidelijke socialisatie. Zo noemt hij in 1946 de tarieven van de vennootschapsbelasting te hoog, met als gevaren een verslapping van de ondernemingslust ("wij leven nu eenmaal in een samenleving, die nog steeds sterke kapitalistische trekken heeft") en een gebrek aan zuinigheid bij het beheer van de ondernemingen ('de fiscus betaalt toch mee') (39).

Resumerend valt als leidende gedachte in Hofstra's uiteenzetting over socialistische belastingpolitiek te noemen: het (mede) fiscaal mogelijk maken van geleidelijke socialisatie, zonder aantasting van de bronnen van volkswelvaart, in casu: het produktief vermogen van de gemeenschap.

In 1951 en 1952 zagen twee rapporten van sociaal-democratische zijde het licht, waarop Hofstra, voor wat de fiscale overwegingen betreft, een belangrijk stempel drukte. In 1951 verscheen De Weg naar Vrijheid, een rapport van de plancommissie van de PvdA waarin ook Hofstra zitting had; in 1952 verscheen het Welvaartsplan van het NVV, waarin het hoofdstuk over belastingpolitiek gebaseerd is op een rapport van Hofstra. De twee rapporten liggen in belangrijke mate in elkaars verlengde. Het PvdA-rapport is breder georiënteerd en relatief meer ideologisch getint: de doelstellingen op economisch en sociaal gebied en de in dat kader te voeren politiek worden uiteengezet voor de lange termijn. Het NVV-rapport is meer toegespitst op het industrialisatievraagstuk, waarbij ook andere aspecten van de werkgelegenheidspolitiek in de beschouwing worden betrokken.

De Weg naar vrijheid bepleit, in tegenstelling tot vroegere rapporten van de SDAP, geen allesomvattende socialisatie als uiteindelijk streven, maar een beperkte socialisatie "met een redelijke schadevergoeding": basis-industrieën, economische sleutelposities en een "aanmerkelijk deel" van het bank- en verzekeringswezen (40). De middelen tot "schadevergoeding" worden - evenals in Hofstra's studie van 1946 - gezocht in de verschillende (personele) vermogensbelastingen, met name het erf- en schenkingsrecht. Daarnaast worden mogelijkheden besproken om de staat rechten toe te kennen op de binnen het bedrijfsleven gemaakte winsten (mede mogelijk vanwege het gevoerde overheidsbeleid), zonder de interne financiering van nieuwe investeringen in gevaar te brengen. Eén van de daartoe genoemde vormen is: "dat schuldbewijzen worden afgegeven, en de overheid dus op dezelfde wijze als particuliere kapitaalverstrekkers optreedt". Een ander vorm is "het afgeven van aandelen tegenover de overheidsvorderingen (..). Van verschillende ondernemingen zal (..) een niet onbelangrijk pakket aandelen in handen van de overheid komen, waaraan rechten kunnen worden ontleend, op dezelfde wijze als voor gemengde ondernemingen (vennootschappen - W.D.)" (41). De Weg naar vrijheid pleit hier in feite voor een vermogensaanwasdeling avant le mot (zie ook hoofdstuk 4).

In het Welvaartsplan van het NVV worden de ideeën over socialistische belastingpolitiek gerelateerd aan de toenmalige sociaal-economische situatie. Er wordt enerzijds gewezen op de noodzaak om middelen vrij te maken voor de herbewapening (Korea!) en investeringen ter handhaving van de toekomstige werkgelegenheid, anderzijds op de politieke idealen: "Wil men de verschuiving naar het verbruik voorkomen en niettemin de tegenwoordige sociaal onrechtvaardige inkomensverhoudingen corrigeren, dan moet men de belastingpolitiek hanteren om vermogensvorming door de gemeenschap te bevorderen. Het

spreekt wel vanzelf, dat bij de sterk gestegen lasten ten gevolge van de herbewapening het moment voor een dergelijke hantering van de belastingpolitiek niet gekomen is, daar reeds nu hogere opbrengsten voor dekking van de hogere lasten onvermijdelijk zijn. Maar voor de toekomst moet dit perspectief worden opgehouden. Zelfs wanneer belastingverlagingen mogelijk zouden worden door verlaging van de overheidsuitgaven of verhoging van de overheidsinkomsten, moet deze verlaging worden afgewezen, omdat vermogensvorming door de gemeenschap moet worden bevorderd" (42).

Naast het "sociale" argument (het streven naar gelijke bezits- en inkomensverhoudingen) worden ook "economische" argumenten genoemd ten gunste van vermogensvorming door de gemeenschap:

a. Tegengaan van de door het kapitalisme geïnduceerde verspilling. In gesocialiseerde bedrijven kan het concurrentiemechanisme gecorrigeerd worden voor maatschappelijke kosten en baten. Er kan tevens een impuls tot ordening van de productie van uitgaan.

b. Particuliere machtsconcentraties kunnen door socialisatie (onder schadeloosstelling van de eigenaars) onder publieke controle worden gebracht.

c. Vermogensvorming door de gemeenschap vergemakkelijkt het oprichten van die nieuwe bedrijven waarin het particuliere initiatief niet kan voorzien. Financiering van dit soort initiatieven door de staat, op basis van leningen in plaats van eigen vermogen, zal - volgens het Welvaartsplan - onaantrekkelijk zijn, daar de conjunctuurgevoeligheid van de rijksbegroting hierdoor cyclisch (in plaats van anti-cyclisch) wordt versterkt.

d. Vermogensvorming door de gemeenschap kan ook gebruikt worden voor het vormen van een investeringsfonds om ten tijde van laagconjunctuur de uitvoer van publieke werken te financieren.

In het Welvaartsplan wordt eveneens gewezen op de keerzijde van de bovengeschetste belastingmedaille. "De belastingheffing dient er (ook) voor te zorgen, dat de arbeidslust wordt ontzien ... Met betrekking tot de arbeidslust is de belastingheffing in beginsel een rem, zij het een rem, die onvermijdelijk is. De storing moet echter zo klein mogelijk zijn" (43). Tot dit "zo klein mogelijk" rekende de sociaal-democratie (PvdA en NVV) in 1952 anders dan de confessionelen en liberalen het principe van vermogensvorming door de gemeenschap.

In het kader van de industrialisatiepolitiek onderkent het Welvaartsplan het belang van belastingmaatregelen om de investeringen te stimuleren. Er wordt gepleit voor het werken met "belastingverschuivingen" (vervroegde afschrijving) in tegenstelling tot "belastingvrijstelling" (belastingverlaging, investeringsaftrek). Het plan keert zich tegen het beginsel van globale stimulering (zoals een ongeclausuleerde vervroegde afschrijving). Gewenst wordt een differentiatie, waarbij rekening gehouden kan worden met de behoefte aan

bepaalde investeringen en de "ruimte" binnen een bedrijfstak (44). Verder dienen investeringen slechts gestimuleerd te worden door gerichte subsidies. "Reële subsidies moeten niet via de belastingpolitiek worden toegekend" (45).

Vatten we de wensen van de sociaal-democratie terzake van de fiscale bevordering van de industrialisatie samen, dan stuiten we enerzijds op de het industrialisatiekader overstijgende wens om overheidsmiddelen te reserveren voor het (beperkte) socialisatiestreven; anderzijds is er het besef dat de economische (waaronder de industriële) aanbodzijde, die gedeels in particuliere handen is, zo niet gestimuleerd, dan toch zeker niet ontmoedigd moet worden. Beide doelstellingen laten zich slechts verzoenen indien de voor socialisatie te reserveren middelen de risicobeloning niet (te zeer) aantasten, evenals de voor nieuwe particuliere investeringen benodigde fondsen. De twee laatste voorwaarden laten zich voor politiek gebruik niet objectief normeren; in de politieke praktijk is deze normering een inschatting, waarbij zowel ideologische factoren als signalen uit het economisch leven een rol spelen. De sociaal-democratie komt over het algemeen tot relatief rooskleuriger inschattingen van het draagvermogen van de aanbodzijde dan de confessionelen en liberalen.

De socialisatieverlangens van de sociaal-democratie bleven in de jaren vijftig evenwel slechts papieren wensen, vanwege de politieke machtsverhoudingen. De confessionelen en liberalen wilden, zoals reeds eerder naar voren kwam (hoofdstuk 1.4) nauwelijks van socialisatie weten. De potentiële spanning in het sociaal-democratisch denken tussen de socialisatiewensen en het erkende belang van een sterke economische (industriële) aanbodzijde werd daardoor niet daadwerkelijk op de proef gesteld. Gaande de jaren vijftig verdwenen, mede daardoor, de socialisatiegedachten binnen de sociaal-democratie steeds meer naar de achtergrond. De aandacht voor de economische aanbodzijde verbond daarentegen de drie politieke hoofdstromen wél, zij het dat het en der niet onbelangrijke andere accenten werden gelegd.

De opstelling van de sociaal-democraten tegenover het fiscale beleid terzake van de industrialisatie kan gegeven het voorgaande als tweeslachtig worden getypeerd. Enerzijds ondersteunden zij in grote lijnen de fiscale benadering van de aanbodzijde (bevorderen van vooral de interne financiering), zij het dat bijvoorbeeld op het punt van de investeringsaftrek een heel ander geluid kan worden vernomen (geen aftrek, maar zichtbare subsidies); anderzijds was er, anders dan bij de confessionelen en liberalen, de wens om de staats-eigendom van produktiemiddelen uit te breiden. De sociaal-democraten wensten, zeker tot in de eerste jaren vijftig, niet alleen een sterke, maar bovendien een gedeeltelijk gesocialiseerde (industriële) aanbodzijde.

3.3 Het fiscale industrialisatiebeleid in de praktijk

Het fiscale beleid dat vanaf 1948 door de kabinetten onder leiding van W. Drees wordt voorgestaan, getuigt niet van inspiratie door het "socialistische belastingdenken". De inspiratie wordt daarentegen louter gevonden in een op de aanbodzijde georiënteerde recht-toe-recht-aan-filosofie: globale lastenverlichting voor het bedrijfsleven leidt tot investeringen, produktie, export, winst en werk. Het Korea-conflict en de bestedingsbeperking van 1957/1958 gooien tijdelijk roet in het eten.

De onderstaande beschrijving van het gevoerde fiscale beleid is beperkt tot de maatregelen die rechtstreeks van betekenis zijn voor de industrialisatie: maatregelen met betrekking tot de ondernemings- en vennootschapsbelasting, de fiscale winstbepaling en de dividendbeperking. Voor de (chronologische) overzichtelijkheid worden achtereenvolgend de volgende jaren behandeld:

- 1948 - 1950: lastenverlichting
- 1951 - 1952: Korea, bewapening en betalingsbalans
- 1953 - 1957: lastenverlichting
- 1957 - 1958: bestedingsbeperking
- 1959 - 1964: lastenverlichting versus de begroting

1948 - 1950: Lastenverlichting

Het Wetsontwerp Belastingherziening 1949, evenals een wetsontwerp ter wijziging en verlaging van de ondernemingbelasting, wordt ingediend door het kabinet-Beel (KVP, PvdA) en behandeld onder het politiek breder samengestelde kabinet-Drees - van Schaik (KVP, PvdA, CHU, VVD). Beide wetsontwerpen moesten het begin vormen van een uitgebreide en stapsgewijze herziening van de Nederlandse belastingwetgeving. Beide wetsontwerpen raken tevens de harde kern van de fiscale politiek met betrekking tot de industrialisatie.

Het wetsontwerp van 1949 verschijnt in 1950 in het Staatsblad als Wet Belastingherziening 1950 (46). De kern van deze wet bestaat, naast bijzondere fiscale voorzieningen voor door de oorlog getroffen en uit tegemoetkomingen aan bedrijven met betrekking tot de berekening van de belastbare winst. Naast een technische herziening van het fiscale winstbegrip gaat het om de volgende zaken:

- Een belastingvrije herwaardering van machines en installaties met de factor 2. Deze fiscale verhoging van de afschrijvingen wordt gerechtvaardigd op grond van het tijdens en na de oorlog veranderde prijsniveau. De maatregel wordt in 1949 urgent geacht, omdat de grote naoorlogse inhaalvraag dan luwt, waardoor de concurrentie verscherpt. De fiscale lasten kunnen hierdoor steeds moeilijker op de prijzen worden afgewenteld.

- De mogelijkheid tot vervroegde afschrijving van nieuwe investeringen (inclusief gebouwen) tot een-derde van de aanschafprijs. Het gaat hier vanuit de schatkist bezien om uit-

stel van belastingen, waarvan de ondernemingen het rentevoordeel genieten en waaraan zij een liquiditeitsvoordeel kunnen ontleen. Dit wordt belangrijk geacht voor verdere investeringen (47).

- De mogelijkheid tot fiscale aftrek van in de aan het belastingjaar voorafgaande vier jaren geleden verliezen, de "verliescompensatie" (48).

De Wet tot afschaffing van de ondernemingsbelasting en verhoging van de vennootschapsbelasting verschijnt eveneens in 1950 in het Staatsblad (49).

De ondernemingsbelasting werd geheven op basis van twee grondslagen, de bedrijfsopbrengst en het bedrijfskapitaal. Vanwege de laatste grondslag waren ook verlieslijdende bedrijven verplicht tot belastingbetaling, waarvan de opbrengst de gemeenten toeviel.

Door het kabinet Beel werd aanvankelijk slechts beoogd de grondslag bedrijfskapitaal af te schaffen. Onder druk van de confessionele partijen en de VVD, in en buiten de regering, kwam het kabinet Drees - Van Schaik met een ingrijpend gewijzigd wetsontwerp, ter algehele afschaffing van de ondernemingsbelasting. Als (bescheiden) compensatie voor de schatkist stond daar tegenover dat de vennootschapsbelasting van 36 procent tot 40 procent werd verhoogd (50).

Het doel van beide wetten bestond uit het verbeteren van de mogelijkheden tot zelffinanciering van investeringen, wat tevens een schakel moest vormen naar de uiteindelijke doelstellingen van de industrialisatiepolitiek: evenwicht op de lopende rekening van de betalingsbalans en industriële werkgelegenheid. P. Lieftinck (PvdA), minister van Financiën, wees in de MvT, op de relatie van dit pakket met het handhaven van de dividendbeperking.

De dividendbeperking was tijdens de bezetting ingesteld en werd na de oorlog gehandhaafd. In 1950 werd het bezettingsbesluit omgezet in de Wet op de Dividendbeperking. Deze wet stelt een maximumpercentage voor uit te keren dividenden, (eveneens) om de interne financiering van investeringen te bevorderen. De wet was als tijdelijk bedoeld en liep af met de boekjaren 1952 of 1952/53. In 1953 werd de wet voor één jaar verlengd. Daarna werd verlenging niet meer nodig geacht gezien de geringe kwantitatieve betekenis, de onvoldoende (geachte) beloning van het ondernemersrisico vanwege deze wet en de bevoordeling van in het buitenland belegd kapitaal boven het in Nederland belegde kapitaal.

De reactie van de Tweede Kamer op het gehele pakket belastingvoorstellen van 1949 was verdeeld. Enerzijds waren de confessionele partijen en de VVD van mening dat deze lastenverlichting voor de bedrijven niet ver genoeg ging. Ook het Verbond van Protestants Christelijke Werkgevers stond, blijkens een adres aan de Kamer op dit standpunt. De woordvoerder van de KVP, Lucas, vertolkte deze mening door te stellen dat "een bevordering van de belangen van het bedrijfsleven absoluut noodzakelijk is, daar dit de basis is van ons aller welvaart" (51).

Anderzijds wezen de PvdA en de CPN op de achterstelling van de loontrekkenden, voor wie vooralsnog van een reële inkomensverbetering geen sprake zou zijn. Ook het ontbreken van garanties voor het daadwerkelijk investeren van de vrijgekomen gelden viel hier niet in goede aarde.

Minister Liefstinck zeilde met de volgende argumentatie tussen deze Scylla en Charibdis door: "Dat wil niet zeggen dat in alle individuele gevallen, dankzij de ingediende belastingvoorstellen, meer besparing zal worden bereikt; evenmin kunnen zij een waarborg geven voor nuttige besteding van het bespaarde. In zijn geheel genomen kan van het thans aanhangige complex van belastingvoorstellen en met name ook van de beide onderhavige wetsvoorstellen een gunstige werking in economisch opzicht worden verwacht" (52).

Het wetsontwerp belastingherziening 1949 kwam zonder veel kleerscheuren door de kamer. Noemenswaardig zijn de schermutselingen rond de termijn van de verliescompensatie. In het wetsontwerp was deze op drie jaar gesteld, door Liefstinck verdedigd op grond van technisch-administratieve overwegingen. De kamer voelde unaniem voor een langere termijn. Men zag een onbeperkte termijn als het ideale geval; op grond van de kennis over de duur van conjunctuurschommelingen vond men een termijn van zeven jaar echter nagenoeg ideaal. Tegemoetkomend aan Liefstincks technisch-administratieve problemen kwam er een door Van de Wetering (CHU) ingediende motie, die een termijn van vijf jaar noemt. Hierover werd niet gestemd, omdat de kamer accoord ging met een op de valreep door Liefstinck aangeboden compromis van vier jaar.

De algehele afschaffing van de ondernemingsbelasting ondervond een heftiger oppositie, gevoerd door PvdA en CPN. Hofstra somde als woordvoerder van de PvdA de volgende bezwaren op tegen het afschaffen van de grondslag bedrijfsopbrengst:

- a. Het (algeheel) afschaffen is voorbarig, daar er nog niets gebeurd is om tot "een waarlijk modern belastingstelsel" te komen.
- b. Het op deze wijze afschaffen van de belasting vormt een cadeautje, daar er geen plicht tot investeren tegenover staat.
- c. De noodzaak van deze lastenverlichting staat niet vast. De winsten ontwikkelden zich volgens Hofstra, die zich op de gepubliceerde jaarverslagen van NV's beriep, onverdeeld gunstig.
- d. Voor de loontrekkenden zijn er geen cadeautjes in het zicht.
- e. Het oplopen van het begrotingstekort voor 1950 is niet gewenst.

De PvdA was wel van mening dat de afschaffing van beide grondslagen voor de kleine middenstand geboden was. Deze zou - aldus Hofstra - echter meer baat hebben bij een vergroting van de koopkracht voor de gehele bevolking.

De woordvoerder van de VVD, Ritmeester, keerde zich het meest uitgesproken tegen de door de PvdA naar voren gebrachte bezwaren. Zijn partij had tijdens de verkiezingen belastingverlaging als belangrijkste item gepropageerd, zodat hier iets waargemaakt moest worden: "Gevoelt u niet (leden van de PvdA - W.D.) dat de maatregelen, die op het ogenblik door uw eigen minister hier voorgesteld worden, door deze ook absoluut noodzakelijk geacht worden? Gevoelt u niet, dat hij niet zonder die maatregelen kan, dat hij tenslotte ook liever deze belasting zou willen handhaven, maar dat hij inderdaad beseft, dat anders de industrie aan alle kanten genekt zou worden, en dat hij daarom beseft, dat de belastingen naar beneden moeten? Want wanneer vandaag de dag die industrieën komen te vallen, wie vallen dan in de eerste plaats? Niet de industriëlen. Die komen er wel uit. Waarschijnlijk de aandeelhouders, maar zeker in ieder geval de arbeiders. Wanneer gij u voor hen werkelijk interesseert, hebt gij in de eerste plaats er voor te zorgen, dat de industrie op zodanige wijze kan werken, dat zij vooruit en niet achteruit gaat, dat gij op dit punt de werkeloosheid niet vermeerdert maar vermindert" (53). De KVP, ARP en CHU dongen op deze stellingname niets af.

Een door Hofstra ingediend amendement, met als strekking het behoud van de grondslag bedrijfsopbrengst, werd door de kamer verworpen, met slechts de stemmen van PvdA en CPN voor.

De PvdA stemde vervolgens wel voor het wetsontwerp, omdat zij, afgezien van genoemd amendement, gelukkig waren met de afschaffing van de grondslag bedrijfskapitaal, de algehele afschaffing van de ondernemingsbelasting voor de kleinere ondernemers en de compenserende verhoging van het tarief van de vennootschapsbelasting.

1951/1952: Korea, bewapening en betalingsbalans

Na het uitbreken van het Korea-conflict zegde ook Nederland een grote extra defensie-inspanning toe in het kader van het Atlantisch Pact. In een situatie met een chronisch en groot betalingsbalanstekort werd de remedie voor zowel de extra defensie-uitgaven als het verbeteren van de lopende rekening van de betalingsbalans, gevonden in wat de eerste bestedingsbeperking wordt genoemd. Zowel de consumptie als de investeringen werden beperkt en alleen de oorlogsindustrie spon hier garen bij. De regering verlaagde de subsidies uit het Landbouw-egaliseringsfonds, de lonen werden beperkt, er werd fors bezuinigd op de overheidsuitgaven en een reeks van belastingen werden verhoogd.

Met ingang van 1951 treden onder meer de volgende belastingmaatregelen in werking:

- De inkomstenbelasting voor de jaren 1951-1954 wordt (tijdelijk) verhoogd (54).
- Er wordt een tijdelijk extra inkomstenbelasting op bedrijfswinsten en tantièmes ingevoerd (54).
- De mogelijkheid tot vervroegde afschrijving wordt voor de jaren 1951-1954 beperkt. "Bepaalde groepen van gevallen" kunnen bij ministeriële beschikking daartoe worden aangewezen (54).
- De kinderaftrek wordt beperkt (54).
- De vennootschapsbelasting wordt tijdelijk verhoogd van 37,5 - 40 procent naar 45 - 52 procent (55).
- Er wordt een weldebelasting ingesteld, teneinde de luxe consumptie terug te dringen ten gunste van de militaire productie.

Het gaat hier te ver de kamerbehandeling van het algehele pakket aan belastingmaatregelen of zelfs de hierboven genoemde onderdelen te bespreken. Evenals in het SER-advies waarin de regering unaniem door kroonleden, de werkgevers- en de erkende werknemersorganisaties wordt aangeraden een bestedingsbeperking door te voeren, is ook de teneur in de Tweede Kamer die van een algehele instemming met de grote lijnen van het programma. Alleen de CPN wil (uiteraard) van geen extra defensie-inspanning "ten behoeve van de Amerikaanse oorlogspolitiek" weten.

1953/1957: Lastenverlichting

In 1953 blijkt het oorlogstij van 1950/51 in Nederland gekeerd. Het Koude Oorlogsdenkbeeld duurt weliswaar onverminderd en in hevige mate voort, maar de in 1951 nog noodzakelijk geachte ombuiging van civiele naar militaire productie wordt niet gerealiseerd. In 1953 blijkt dat de bestedingsbeperking voor de extra militaire uitgaven niet noodzakelijk was geweest. De verhoogde uitgaven voor defensie waren pas langzaam op gang gekomen en de industrie speelde hier geleidelijk op in (56). De bestedingsbeperking was, bij stijgende werkloosheid en afnemende investeringen, slechts de betalingsbalans ten goede gekomen. Voor het eerst na de oorlog wordt een positief saldo op de lopende rekening bereikt (57).

In september 1953 kwam het tweede kabinet Drees (PvdA, KVP, ARP en CHU) met een pakket belastingmaatregelen, waaronder "fiscale voorzieningen in het belang van de werkgelegenheid op langere termijn" (58). Dit pakket viel uiteen in drie groepen (59):

1. Belastingverlagingen ter gedeeltelijke compensatie van de huurverhoging.
2. Belastingvoorzieningen ter bevordering van een sociaal rechtvaardiger lastenverdeling.
3. Fiscale tegemoetkomingen in het belang van de werkgelegenheid op langere termijn.

De laatste groep is als een rechtstreeks onderdeel van de industrialisatiepolitiek te beschouwen. In de MvA spreekt de regering een voorkeur uit voor het bevorderen van de investeringen langs fiscale weg. Op de vraag of er ook voor de loontrekkenden en kleine middenstand belastingverlaging moest komen, - de bestedingsbeperking van 1951 drukte nog steeds zwaar op deze groepen - antwoordt de regering dat die vraagstukken langs niet-fiscale weg behandeld moeten worden, dat wil zeggen middels de loon- en middenstandspolitiek. De situatie van loontrekkenden en middenstand wordt echter minder urgent bevonden dan het (relatief) inzakken van de investeringen ten gevolge van de bestedingsbeperking. Met ingang van 1953, ruim 1½ jaar voor de eerste welvaartsronde, worden de volgende fiscale maatregelen van kracht (60):

- a. De belasting op inkomsten uit niet-bedrijfs- of niet-beroepsmatige vervreemding van onroerend goed, effecten en aandelen wordt afgeschaft in die gevallen dat de vervreemder geen zogenaamd aanmerkelijk belang heeft (61). De regering hoopt hiermee op een verlevendiging van de kapitaalmarkt, wat van betekenis wordt geacht voor de industrialisatie. Op de koop toe wordt genomen dat het behalen van (sommige) "echte speculatiewinsten" fiscaal onbelast blijft.
- b. De in 1949 van kracht geworden mogelijkheid tot vervroegde afschrijving van nieuwe bedrijfsmiddelen (exclusief grond en gebouwen) wordt verlengd tot 1-1-'58.
- c. Een investeringsaftrek voor nieuwe bedrijfsmiddelen (exclusief grond en gebouwen). Deze geldt zowel expansie- als vervangingsinvesteringen (van minimaal f 3.000,-) en bedraagt 4 procent gedurende vijf jaar.
- d. De termijn van de verliescompensatie wordt van vier op zes jaar gebracht.
- e. De in 1951 ingestelde extra-inkomstenbelasting op bedrijfswinsten wordt afgeschaft.
- f. Het tarief van de vennootschapsbelasting wordt verlaagd van 45 - 52 procent (gemiddeld 48 procent) tot 42½ - 46 procent (gemiddeld 45½ procent). Het percentage blijft hiermee nog ruim boven dat van 1949: 37½ - 40 procent.

Bovenstaand pakket belastingmaatregelen werd door de regering expliciet betrokken op de werkgelegenheid in het algemeen en de industrialisatie in het bijzonder. De Tweede Kamer ging hiermee accoord, wat wil zeggen dat de fiscale voordelen voor ondernemingen zwaarder werden gewogen dan de inkomenssituatie van loontrekkenden en (kleine) middenstand. Beide belangen werden als in elkaars verlengde liggend beschouwd. De industriële aanbodzijde werd als draagvlak van de welvaart van de loontrekkenden en de middenstand gezien. Wel werd van verschillende zijden ook enige verbetering van de positie der loontrekkenden en (kleine) middenstand bepleit. Alleen de CPN keerde zich geheel tegen de belastingvoorstellen. Bij monde van Gortzak verklaarde deze partij zich tegen alle maatregelen welke de ondernemers bevoordelen terwijl er veel te weinig gebeurt voor de arbeiders en de kleine middenstand.

De PvdA is naast de CPN de enige partij die fundamentele bezwaren heeft tegen twee afzonderlijke maatregelen. Bij de algemene beschouwingen wees Hofstra namens de PvdA op de strijdigheid van de investeringsaftrek met het grondbeginsel van de inkomsten- en vennootschapsbelasting, te weten dat belasting moet worden betaald over het totale bedrag dat de ondernem(er)(ing) in de loop van het jaar verdient. Impliciet verdedigt hij hier de in het Welvaarstplan beargumenteerde voorkeur voor gerichte reële subsidies in plaats van globale lastenverlichting. Op dit moment wilde de PvdA zich echter bij een tijdelijke investeringsaftrek neerleggen, daar er in 1953 nog de (ijdele) verwachting bestond van een spoedige algehele herziening van de belastingwetgeving.

Het afschaffen van de belasting op inkomsten uit niet bedrijfs- of niet-beroepsmatige verkoop van onroerend goed, effecten en aandelen stuitte eveneens op verzet van de PvdA, omdat zij het verband met de werkgelegenheid niet zag. Mocht er een samenhang zijn, dan vreesde zij dat dit eerder omgekeerd was: een verlevendiging van de effectenhandel zou wel eens ten koste kunnen gaan van een stabiel investeringsklimaat.

1957/1958: Bestedingsbeperking

1953-1956 zijn jaren van hoogconjunctuur, uitlopende op een krappe arbeidsmarkt en overbesteding, welke tot uitdrukking komt door spanningen op de geld- en kapitaalmarkt en een betalingsbalanstekort (lopende rekening) in 1956 en 1957. Deze situatie is voor de Nederlandsche Bank reden het disconto te verhogen (62) en voor de regering - na een unaniem advies van de SER (63) - tot het afkondigen van een tweede bestedingsbeperking. Het regeringsprogramma (64) bestaat uit bezuinigingen op de overheidsbestedingen en diverse belastingverhogingen. De "hausse" in de industriële bedrijvigheid wordt bestreden door:

- a. een (geringe) verhoging van de vennootschapsbelasting tot 44 - 47 procent (was 42 1/2-46 procent)(65);
- b. opschorting van de investeringsaftrek voor investeringen gedaan tussen 5-11-'56 en 1-1-'58 (66).

Evenals de SER was ook de Tweede Kamer unaniem overtuigd van de noodzaak van een bestedingsbeperking. Alleen de CPN was op grond van het nog steeds zeer laag geachte loonpeil van mening dat de bestedingsbeperking niet op de loontrekkenden en de kleine middenstand mocht drukken.

Tijdens het kamerdebat werd door de financieel-economisch deskundige van de KVP, Lucas, de gedachte van belastingcertificaten gelanceerd, een soort tegoedbonnen voor de vanwege de bestedingsbeperking teveel betaalde belasting. Omdat de belastingverhogingen een tijdelijk karakter droegen - zij waren onderdeel van de conjunctuurpolitiek - dienden de extra revenuen, volgens Lucas, ná de hausse aan de ondernemers te worden teruggegeven. Mede omdat hij geen praktische uitwerking van dit idee gaf, was het enthousiasme bij de andere confessionele partijen en de VVD niet groot. Lucas diende dan ook geen motie van deze strekking in, teneinde het idee voor vroegtijdige afkeuring te behoeden. Tot een latere afkeuring is het nooit gekomen. Ditzelfde geldt ook het bestrijden van een conjuncturele hausse; na de bestedingsbeperkingen van 1951-1953 en 1957/58 zijn in ons land maatregelen van een dergelijke omvang en voor dat doel niet meer genomen.

1959/1964: Lastenverlichting versus de begroting

"Voor de tweede maal sedert de oorlog is de nationale huishouding na het overschrijden van de top ener conjuncturele hausse door het dal van een conjuncturele recessie gegaan en voor de tweede maal heeft deze neergang niet gevoerd naar de zo gevreesde afgrond van de depressie, doch naar een slechts weinig lager liggend niveau van bedrijvigheid, dat naar verwacht mag worden het uitgangspunt zal zijn voor een nieuwe opwaartse ontwikkeling", zo schrijft Holtrop in het jaarverslag van de Nederlandsche Bank over 1958 (67).

De recessie had wel vat gekregen op de brede-basis-politiek in het algemeen en de rooms-rode in het bijzonder (68). December 1958 viel het laatste kabinet Drees op een betrekkelijk onbelangrijk punt: de wetsontwerpen tot verlenging van de tijdelijke verhogingen van enige directe belastingen (de vennootschapsbelasting en, zeer beperkt, de schorsing van de investeringsaftrek). De onenigheid gold niet eens de noodzaak van verlenging, maar de termijn. De regering wenste een verlenging met twee jaar; de Tweede Kamerfracties van de confessionele partijen en de VVD één jaar. Over de noodzaak van verlenging was men het, gezien de budgettaire situatie van het Rijk, eens. De onenigheid over de termijn werd voor de PvdA-ministers de aanleiding om - zonder succes - de vertrouwenskwestie te stellen. De achtergrond hiervan was het op elkaar afschuiven van de verantwoordelijkheid voor de bestedingsbeperking door de vier regeringspartijen: KVP, PvdA, ARP en CHU. De liberale staatsman Oud gewaagde in dit verband zelfs van een guerilla-oorlog van de kamermeerderheid tegen het kabinet (69). Daarbij kwam dat de verhoudingen tussen de PvdA en de KVP inmiddels uiterst stroef verliepen. Minister-president Drees was het zelfs letterlijk moe (70).

De schorsing van de investeringsaftrek was het eerste onderdeel van de bestedingsbeperking dat gedeeltelijk ongedaan werd gemaakt. Medio 1958 was dit reeds aangekondigd door het laatste kabinet Drees (71). Het rompkabinet Beel (KVP, ARP, CHU) zou dit voornemen ten uitvoer brengen met de wet op welks ontwerp het laatste kabinet Drees gestruikeld was (72). In deze wet werd de schorsing van de investeringsaftrek weliswaar nog voor één (en geen twee!) jaar verlengd, maar de minister kreeg de bevoegdheid deze aftrekmogelijkheid voor bepaalde groepen van bedrijfsmiddelen te herstellen; een bevoegdheid die ruim benut werd. Tevens werd nu de mogelijkheid tot vervroegde afschrijving blijvend in de wet opgenomen, al kon de minister ook deze (in het algemeen of voor bepaalde groepen bedrijfsmiddelen) buiten werking stellen.

Met het aantreden van het kabinet De Quay (KVP, ARP, CHU, VVD) op 19-5-1959 kon aangenomen worden dat op fiscaal terrein de bestedingsbeperking snel geheel ongedaan zou worden gemaakt. De marges van het beleid waren echter reeds toen smal en de druk der economische omstandigheden groot. Vanaf 1959 tot 1966/67 (73) kende het land een ononderbroken hoogconjunctuur. De herleving van de investeringsdrang en de schaarste op de arbeidsmarkt noopten de regering (enigermate) remmend op te treden. Een tweede factor is de begroting. Deze staat vanaf 1960 sterk onder druk van de stijgende militaire uitgaven na het beëindigen van de Amerikaanse hulp in deze. Met het oog op mogelijke inflatoire effecten en een te sterk oplopend begrotingstekort moest wel dekking middels de belastingen worden gezocht.

Het fiscale beleid met betrekking tot de industrialisatie gedurende de jaren 1959 - 1964 resulteert per saldo in enige lastenverzwaring vergeleken met de hoogconjunctuur-jaren 1953-1956:

- a. De tijdelijke verhoging van de vennootschapsbelasting vanwege de bestedingsbeperking wordt tot en met 1962 verlengd (74) en daarna op nagenoeg het niveau van 1953 gebracht (1953: 42½-46 procent ; 1963: 42-45 procent) (75).
- b. De investeringsaftrek wordt in 1958 al weer grotendeels in werking gesteld (76). In 1961 ook formeel, met de wettelijke beëindiging van de tijdelijke schorsing van de investeringsaftrek (77).
- c. In 1960 wordt, teneinde de hoogconjunctuur af te remmen, de investeringsaftrek teruggebracht van 2 (jaar) x 8 procent tot 2 (jaar) x 5 procent (78). In de jaren 1953 t/m 1956 bedroeg deze 5 (jaar) x 4 procent. Ook ten aanzien van de vervroegde afschrijvingen worden beperkingen gesteld (79).

Tegenover deze (geringe) lastenverzwaring staat dat de tendens tot industriële schaalvergroting wettelijk wordt ondersteund. In geval van een fusie kan vanaf 1959 de (eventuele) winst die dit de aandeelhouders (met een aanmerkelijk belang) oplevert, buiten de inkomstenbelasting blijven, zolang de nieuwe aandelen niet worden vervreemd (80).

3.4 RESULTATEN VAN DE FISCALE POLITIEK

De evaluatie van de resultaten van de fiscale politiek voor de industrialisatie vergt beoordelingscriteria. In het onderstaande worden twee soorten criteria aangelegd. Ten eerste de politieke wensen van sociaal-democraten, confessionelen en liberalen. Ten tweede de vraag of het daadwerkelijk gebruik van de vennootschapsbelasting als aanbodeconomisch kan worden gekenschetst. Daartoe wordt nagegaan welke effecten de inrichting van de Nederlandse bedrijfsbelasting had voor de reserveringen van vennootschappen. Een accentuering van enkel de industriële vennootschappen is niet mogelijk vanwege de beperkingen van de betreffende CBS-data. Tot slot worden de uit de vennootschapsbelasting resulterende interdependenties van staat en bedrijfsleven beknopt geschetst.

3.4.1 Politieke resultaten

De opvattingen van sociaal-democraten over de belastingpolitiek met betrekking tot het particuliere bedrijfsleven zijn in het voorgaande uitgebreid aan de orde geweest. Samengevat waren er twee wensen in het geding: vermogensvorming door de gemeenschap, mede langs fiscale weg en fiscale erkenning van het belang van een sterke (industriële) aanbodzijde. Wat het laatste betreft onderscheidden de sociaal-democraten zich van de confessionelen en liberalen door relatief iets hogere tarieven in de vennootschapsbelasting te verlangen, evenals door het afwijzen van de investeringsaftrek, zijnde een globale maatregel, ten gunste van zichtbare en gerichte investeringsubsidies.

De opvattingen van confessionelen en liberalen zijn meer terloops aan de orde geweest. De verschillen tussen KVP, ARP en CHU enerzijds en de VVD anderzijds zijn er vooral één van accent. Van deze vier partijen legde de VVD relatief de meeste nadruk op belastingverlaging. In de praktijk vonden deze vier partijen elkaar evenwel moeiteloos, doordat de filosofie achter het op de aanbodzijde georiënteerde fiscale beleid werd gedeeld: globale lastenverlichting voor het bedrijfsleven leidt tot investeringen, export en werk. Een gerichte fiscale stimulering van investeringen, zoals de sociaal-democraten dat mede op basis van een investeringsplan wensten, werd afgewezen. Tenslotte behoorde socialisatie, zoals reeds in hoofdstuk 1 naar voren kwam, anders dan als uiterste noodzaak niet tot het ideologisch arsenaal van confessionelen en liberalen.

Bezien we het gevoerde fiscale beleid met betrekking tot de industrialisatie dan is duidelijk dat de principiële sociaal-democratische verlangens niet zijn gerealiseerd. Er vond geen op socialisatie gerichte vermogensvorming door de overheid plaats, terwijl gekozen werd voor (het behoud van de) investeringsaftrek en niet voor gerichte investeringsubsidies. Bovendien werd de investeringsaftrek globaal en

niet gedifferentieerd naar meer of minder wenselijk geachte investeringen. Alleen in 1958 werd er enige maanden gedifferentieerd, teneinde de vanwege de bestedingsbeperking opgeschorte investeringsaftrek geleidelijk weer in werking te stellen. Daarnaast golden er vanaf medio 1960 twee gerichte differentiaties: de investeringsaftrek werd verlaagd, behalve voor schepen en voor luchtvaartuigen (bestemd om hoofdzakelijk het internationale verkeer te onderhouden). De volgende staat geeft een samenvattend overzicht van de investeringsaftrek in de jaren 1953-1965.

STAAT 3.1: INVESTERINGSAFTREK 1953-1965

Aanvang der investerings- perioden	Jaarlijks percentage investeringsaftrek voor				
	Schepen	Luchtvaartuigen	Gebouwde eigendommen	Overige bedrijfsmiddelen	Aantal jaren aftrek
1-4-1953	4	4	4	4	5
6-11-1956	-	-	-	-	-
1-1-1958	4	4	-	-	5
21-5-1958	4	4	4	4	4
1-1-1959	8	8	8	8	2
30-4-1960	8	8	5	5	2
1-1-1963	5	8	5	5	2
1-2-1964	5	8	-	5	2

Het is opvallend dat, hoewel het fiscale beleid met betrekking tot het particuliere bedrijfsleven de confessioneel-liberale kleur draagt, tot 1958 de ministers van Financiën, als eerstverantwoordelijken, van PvdA-huize komen, te weten: P. Lieftinck, J. van de Kieft en H.J. Hofstra. De eerste twee kregen in de Tweede Kamer de zwaarste oppositie van de laatstgenoemde. Toen Hofstra het zelf mocht gaan proberen was niet alleen het socialisatiestreven, (mede) gegeven de politieke krachtsverhoudingen, onhaalbaar gebleken, maar was ook het beleid van globale lastenverlichting (anders dan gerichte lastenverlichting op basis van een investeringsplan) al zozeer verankerd, dat een nieuw socialistisch elan op dit terrein bij voorbaat kansloos was. De ironie wilde nog dat het laatste kabinet-Drees struikelde op een door Hofstra gestelde vertrouwenskwestie bij de kamerbehandeling van twee wetsontwerpen inzake de verlenging van de tijdelijke verhoging van enige directe belastingen, welke met een voornoemd elan niets van doen hadden.

Het is zaak te konstateren dat de fiscale politiek een middel voor politieke partijen is om zich te profileren.

Daarbij gaat het rondom de jaren vijftig naast principiële zaken, zoals de punten van vermogensvorming door de gemeenschap en investeringsaftrek versus reële subsidies, vooral om slechts accentverschillen. Te noemen zijn de al dan niet algehele afschaffing van de ondernemingsbelasting in 1950 en de commotie rond de verlenging van de schorsing van de investeringsaftrek in 1958 met één dan wel twee jaar. De liberalen leggen vervolgens in het politieke debat verhoudingsgewijs een sterk accent op de wenselijkheid van belastingverlaging, de sociaal-democraten op handhaving van de tarieven. Empirisch beschouwd is het opmerkelijk dat de bedrijfsbelastingen (tarieven en investeringsfaciliteiten) in de hoogconjunctuurjaren 1953-1956, wanneer de PvdA in de regering is vertegenwoordigd, milder zijn dan in de hoogconjunctuurjaren 1959-1964, wanneer de VVD tot de regeringspartijen behoort. Herleidt men dit gegeven tot de druk van de economische omstandigheden dan moet worden geconstateerd dat de marges voor de politiek gering zijn; herleidt men dit gegeven tot de politieke krachtsverhoudingen, dan moet worden geconstateerd dat de schermutselingen rond de fiscale politiek in de eerste plaats retorisch zijn, maar in feite weinig om het lijf hebben. Dit laatste kan wijzen op de dominante positie van de confessionelen binnen het politieke bestel of op een verborgen consensus tussen de drie politieke hoofdstromen over de gewenste druk van de bedrijfsbelastingen. Deze laatste verklaring lijkt het meest plausibel. Immers, ook de sociaal-democraten benadrukken het belang van een sterke (industriële) aanbodzijde; de bedrijfsbelastingen worden aan dit doel gerelateerd. Dat de concretisering van deze wens in specifieke tarieven en investeringsfaciliteiten voor alle betrokkenen niet exact dezelfde was, mag evenwel niet verhullen dat bij alle drie de politieke hoofdstromen de wens tot een mede langs fiscale weg te realiseren sterke (al dan niet gesocialiseerde) aanbodzijde voorop stond.

3.4.2 Economische resultaten

Bezien we het politieke gebruik dat rondom de jaren vijftig daadwerkelijk is gemaakt van de bedrijfsbelastingen, dan zijn er twee, tot op zekere hoogte conflicterende doelstellingen in het geding. Ten eerste zijn de bedrijfsbelastingen, vanuit aanbodseconomische overwegingen avant la lettre, gehanteerd als instrument ter bevordering van industriële investeringen; deze doelstelling vloeide voort uit industrialisatieoverwegingen. Doordat de vennootschapsbelasting niet alleen op industriële NV's, maar op alle NV's, is ingericht, is de reikwijdte echter groter dan alleen de industriële investeringen. De fiscale winsten van industriële NV's vormen van 1950-1965 circa 57-65 procent van de winsten van alle NV's (exclusief holding companies) (81). Ten tweede zijn de bedrijfsbelastingen gehanteerd als één van de instrumenten ter realisering van conjunctuurpolitieke doelstellingen; in de jaren 1951/1952, 1957/58 en in

mindere mate vanaf 1960 impliceerde dit, vergeleken met de andere jaren, "enige" fiscale ontmoediging van (industriële) investeringen. Men zou, zo bezien, kunnen stellen dat in de periode 1950-1965 de conjunctuurpolitieke doelstelling prioriteit genoot boven de industrialisatiedoelstelling. Hier wordt echter aan een andere interpretatie de voorkeur gegeven. Het gebruik van de bedrijfsbelastingen zal worden geanalyseerd als conjunctuurpolitiek georiënteerd, met aanbodseconomische overwegingen als structurele onderstroom.

Een samenvattend beeld van de tarieven van de vennootschapsbelasting en de hiermee verbonden investeringsfaciliteiten is weergegeven in onderstaand overzicht.

STAAT 3.2: VENNOOTSCHAPSBELASTING 1950 - 1964

JAAR	TARIEVEN	IA	VA
1950	40%	--	ja (m.i.v. 1950)
1951-52	45-52%	--	beperkt voor bepaalde groepen van bedrijfsmiddelen
1953-56	42 1/2-46%	5(jaar)x4%	ja
1957-58	44-47%	opgeschort (tot medio 1958)	ja
1959	44-47%	2(jaar)x8%	ja
1960-62	44-47%	vanaf 30/4/60 : 2x5%***	beperking
1963	42-45%	2x5%****	beperking
1964	42-45%	2x5%	geschorst

- * voor schepen en luchtvaartuigen werd reeds per 1/1/1958 een investeringsaftrek van 5 (jaar) x 4 procent van kracht
- ** m.u.v. schepen en luchtvaartuigen, waarvoor de aftrek 2 x 8% bedroeg
- *** m.u.v. luchtvaartuigen, waarvoor aftrek 2 x 8% bedroeg
- **** m.u.v. luchtvaartuigen (2x8%) en gebouwde eigendommen (0%)

De tarieven van de vennootschapsbelasting, tezamen met de investeringsaftrek (IA) en de vervroegde afschrijving (VA) leiden gaande de jaren vijftig en zestig per saldo tot enige lastenverhoging voor het bedrijfsleven onder vennootschap. De jaren 1951/1952 en 1957/58 vormen twee pieken van een in doorsnee opgaande lijn. Desalniettemin kan worden vastgehouden aan het beeld van een aanbodseconomische on-

derstroom bij het gebruik van de vennootschapsbelasting. Deze wordt zichtbaar wanneer we letten op het gewicht van de opbrengst van de bedrijfsbelastingen in de totale belastingopbrengst (82).

In tabel 3.2. is te zien dat de opbrengst van de bedrijfsbelastingen als percentage van de totale belastingopbrengst gedurende de jaren 1950-1965 gestadig afneemt. Dezelfde tendens is waarneembaar wanneer we de opbrengst van de bedrijfsbelastingen relateren aan het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen (tabel 3.3). In deze tabel is tevens de totale belastingdruk vermeld.

TABEL 3.2: Het gewicht van de opbrengst van de bedrijfsbelastingen in de totale belastingopbrengst

1950 - 15%	1956 - 17%	1961 - 14%
1951 - 15%	1957 - 16%	1962 - 13%
1952 - 19%	1958 - 13%	1963 - 12%
1953 - 16%	1959 - 14%	1964 - 11%
1954 - 14%	1960 - 14%	1965 - 12%
1955 - 16%		

Bron: CBS, Nationale rekeningen 1961 en 1965

TABEL 3.3: Algehele belastingdruk en druk der bedrijfsbelastingen (ontvangen belastingen als percentage van het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen)

jaar:	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957
belastingdruk	30,5	28,6	27,3	26,0	25,2	24,5	24,8	24,0
druk bedrijfsbelastingen	4,4	4,6	6,1	4,7	3,5	3,9	4,6	4,2
jaar:	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
belastingdruk	24,7	24,9	24,9	25,8	25,4	24,9	25,8	26,1
druk bedrijfsbelastingen	3,1	3,3	3,5	3,6	3,3	2,8	2,6	3,1

Bron: CBS, Nationale rekeningen 1961, 1965

De gegevens in de tabellen 3.2 en 3.3 laten de volgende conclusie toe: in de jaren 1950-1965 werd de vennootschapsbelasting, vergeleken met de overige directe en indirecte belastingen, in toenemende mate ontzien als inkomstenbron van het Rijk. De opbrengst van de vennootschapsbelasting daalde immers zowel ten opzichte van de totale belastingopbrengst als ten opzichte van het nationaal inkomen.

In theorie zijn er drie verklaringen mogelijk voor deze observatie. Ten eerste zou het kunnen zijn dat afnemende winsten hier de oorzaak van zijn. Zoals in bijlage 3.1 wordt aangetoond is daar tot 1960 geen sprake van. De winsten van NV's ontwikkelen zich gedurende de jaren vijftig in een opwaartse lijn. Pas vanaf 1961 treedt er een lichte kentering op, maar ook dan dalen de winsten van NV's, gemeten als percentage van het nationaal inkomen, niet onder het niveau van de beginjaren vijftig. Ten tweede zou het afnemend beslag van de vennootschapsbelasting kunnen worden verklaard uit de stijging van inkomens. Door de hogere opbrengsten van de progressieve inkomstenbelasting en de omzetbelastingen zou het aandeel van de vennootschapsbelasting kunnen zijn gedaald binnen de totale belastingopbrengst; door de inkomensstijging zou het aandeel van de vennootschapsbelasting kunnen zijn gedaald ten opzichte van het nationaal inkomen. Deze verklaring impliceert een impliciete of expliciete politieke keuze voor het ontzien van de vennootschapsbelasting. De derde verklaring voor het afnemend beslag van de vennootschapsbelasting lijkt daarmee doorslaggevend: de in de politiek beleden aanbodseconomische overwegingen terzake van de tarifiering van de vennootschapsbelasting resulteerden ook daadwerkelijk in een fiscale positieverbetering van de winsten van het Nederlandse bedrijfsleven.

De Nederlandse ontwikkeling is op het punt van de opbrengst van de vennootschapsbelasting overigens niet uniek. Eenzelfde tendens is waarneembaar in andere OECD-landen, waaronder Nederlands belangrijkste handelspartners (tabel 3.4). Voor een juiste vergelijkbaarheid is in die tabel voor de totale belastingopbrengst, inclusief sociale zekerheidsheffingen gekozen.

TABEL 3.4: Bedrijfsbelastingen als percentage van de totale belastingopbrengst (inclusief sociale zekerheidsheffingen)

	1955	1960	1965
Nederland	13,4	10,7	8,0
West-Duitsland	9,8	9,4	7,8
België	4,4	4,3	6,2
Verenigd Koninkrijk	17,0	9,7	7,0
OECD-landen	11,6	10,1	9,7

In het begin van dit hoofdstuk is beschreven hoe de invulling van de bedrijfsbelastingen in Nederland verschilde van die in Engeland en West-Duitsland. Probeerden Nederland en in sterker mate ook het Verenigd Koninkrijk, middels de bedrijfsbelastingen de interne financiering van (industriële) investeringen te stimuleren, in de BRD werd daarentegen juist getracht de werking van de (bedrijfs-externe) kapitaalmarkt te bevorderen. Het is opmerkelijk dat beide typen van fiscale politiek hun weerslag lijken te vinden in de zeer verscheiden omvang van de besparingen van bedrijven ten opzichte van het nationaal inkomen (tabel 3.5).

TABEL 3.5: Aandeel besparingen bedrijven en directe bedrijfsbelastingen in het nationaal inkomen (faktorkosten)

	BESPARINGEN BEDRIJVEN			BEDRIJFSBELASTINGEN		
	N	BRD	VK	N	BRD	VK
1950	.07	.02	.05	.05	.04	.07
1951	.07	.01	.07	.05	.04	.06
1952	.05	.02	.06	.07	.04	.07
1953	.06	.02	.07	.05	.04	.07
1954	.07	.02	.08	.04	.04	.06
1955	.07	.03	.07	.04	.04	.06
1956	.06	.02	.07	.05	.04	.05
1957	.06	.02	.06	.05	.04	.05
1958	.06	.02	.06	.03	.04	.05
1959	.07	.03	.06	.04	.04	.05
1960	.07	.03	.08	.04	.04	.03
1961	.06	.02	.06	.04	.04	.03
1962	.06	.02	.04	.04	.04	.04
1963	.05	.01	.07	.03	.04	.03
1964	.06	.02	.07	.03	.04	.02
1965	.05	.01	.07	.03	.03	.02
Gem.						
1950 t/m						
1965	.061	.021	.065	.040	.038	.044

Bron: OECD, National Accounts of OECD countries 1950-1968, Parijs z.j.; berekeningen W.D.

Bij de interpretatie van tabel 3.5, die de verschillen in de bedrijfsbesparingen in de drie landen accentueert, moet aan het volgende worden herinnerd:

1. onder de besparingen van bedrijven zijn ook die van bedrijven die niet onder de bedrijfsbelastingen vallen meegeteld; zoals in Nederland de bedrijfsbesparingen van zelfstandigen;

2. de tabel geeft geen data over de uitgekeerde winsten; de nationale rekeningen van de genoemde landen geven hierover geen uitsluitel.

Gegeven de voornoemde beperkingen lijkt desalniettemin de conclusie gewettigd dat globaal gesproken de Nederlandse en Engelse inrichting van de bedrijfsbelastingen in zijn opzet slaagde, gelet op de relatief grote bedrijfsbesparingen; anderzijds slaagde, globaal gesproken, ook de West-Duitse opzet, gelet op de geringe omvang van de bedrijfsbesparingen. Gegeven het feit dat de opbrengst van de bedrijfsbelastingen in de BRD de besparingen verre overtrof kan de winstgevendheid van de bedrijven aldaar niet als oorzaak van de relatief geringe besparingen worden aangemerkt.

Evenals de Nederlandse (en Engelse) fiscale politiek terzake van het bedrijfsleven kan ook de West-Duitse politiek aanbodseconomisch geïnspireerd worden genoemd. Anders dan in Nederland en Engeland wordt echter niet op het paard van de interne financieringsmogelijkheden gewed, maar op de beloning van het investeerdersrisico. Dat beide fiscale strategieën op verschillende wijzen de economische (industriële) groei niets in de weg leggen bewijst zowel het Wirtschaftswunder (par. 3.5) als de vaderlandse industrialisatie. Het hoofdstuk Engeland laten we in dit verband gaarne onbesproken. Hooguit kan, als hypothese, worden gesteld dat de politiek terzake van de bedrijfsbelastingen daar wellicht een factor vormt in een verklaring van het (relatieve) verval van het 'empire', vanwege de begunstiging van gevestigde ondernemingen boven nieuwe.

Overzien we nu de resultaten van de fiscale politiek terzake van de industrialisatie, dan is de conclusie dat aanbodseconomische overwegingen, gearticuleerd als het willen bevorderen van de bedrijfsbesparingen, effectief gestalte kregen in de inrichting van de Nederlandse vennootschapsbelasting. Vooral de investeringsaftrek en de vervroegde afschrijving betekenden een fiscale stimulans voor investeringen. Deze fiscale politiek was niet specifiek, maar mede op de industrialisatie georiënteerd. Bovendien figureerden naast de genoemde aanbodseconomische doelstelling ook conjunctuurpolitieke doelstellingen; de eerste is in het voorgaande geïnterpreteerd als de structurele onderstroom van de laatste. De aanbodseconomische doelstelling kreeg een globale en voorwaardenscheppende vorm. De sociaal-democratische wensen om de investeringen middels de fiscale politiek gericht en bij voorkeur op basis van een investeringsplan, te stimuleren werd niet gehonoreerd, evenals de wens

om middels de fiscale politiek een geleidelijke socialisatie van kernsectoren van het bedrijfsleven mogelijk te maken.

Impliciet kende het gevoerde fiscale beleid twee belangrijke differentiaties. Ten eerste begunstigde de inrichting van de vennootschapsbelasting kapitaalintensieve sectoren boven arbeidsintensieve sectoren, door middel van de investeringsaftrek. Deze onuitgesproken en (wellicht) onbedoelde differentiatie kan worden beschouwd als een (zekere) compensatie voor het in de geleide loonpolitiek besloten effect van het middels lage lonen uitlokken van arbeidsintensieve bedrijvigheid. Een tweede impliciete (en waarschijnlijk eveneens onbedoelde) differentiatie is die van de fiscale begunstiging van het zittende bedrijfsleven. Anders dan in de BRD werden in Nederland (en Engeland) de bedrijfsbesparingen fiscaal begunstigd, vooral wanneer deze werden aangewend voor investeringen. In de BRD werd, omgekeerd, juist getracht de kapitaalmarkt te stimuleren en daarmee die investeringen waarvan het meeste profijt werd verwacht, ongeacht of deze nu in (of op initiatief van) bestaande bedrijven dan wel in nieuwe bedrijven vorm kregen. In meer theoretische termen gesteld werd de mobiliteit van het kapitaal in ons land, vergeleken met de BRD, fiscaal ontmoedigd.

3.4.3 De fiscale politiek en de industrialisatiepolitieke figuratie

Terzake van de vraag of de fiscale politiek rond de jaren vijftig de vervlechtingen van staat en industrie deed toenemen is het nodig te onderscheiden tussen bestuurlijke en financiële vervlechtingen.

In bestuurlijke zin impliceerde de invoering van de vennootschapsbelasting in 1942 (83) een bemoeienis van de fiscus met de verlies- en winstrekening van vennootschappen. Binnen de ondernemingen vroeg dit om een complementaire aandacht voor de fiscale verslaglegging, waarmee het werkterrein voor fiscale adviseurs en accountants groeide, hetzij binnen de ondernemingen, hetzij daarbuiten als zelfstandigen. De introductie van nadere regels en de verfijsing van bestaande regels, zoals terzake van de fiscale waardering van kapitaalgoederen, de investeringsaftrek, de vervroegde afschrijving en de verliescompensatie verbreedde en compliceerde dit werkterrein. Verondersteld kan worden dat het bestaan van de vennootschapsbelasting (en tot 1950 de ondernemingsbelasting) en de nadere regelgeving daarbinnen, zowel de staat (de fiscus) als het bedrijfsleven noopten tot een toenemende bestuurlijke aandacht voor de belastingheffing, onder meer resulterend in een toenemende inzet van personele middelen. Hier is evenwel geen sprake van bestuurlijke vervlechtingen. Fiscus en ondernemingen hebben (onder-)scheiden verantwoordelijkheden en belangen.

De vervlechting van staat en bedrijfsleven, waaronder de industrie, vanwege de vennootschapsbelasting is louter

van financiële aard. Met de vennootschapsbelasting werd een aanmerkelijk deel van de overheidsuitgaven afhankelijk van de winsten van het bedrijfsleven onder vennootschap. Rondom de jaren vijftig belandt een deel van de winsten van vennootschappen, afnemend van circa 4,5 procent tot circa 3 procent van het nationaal inkomen, in de kas van de staat; omgekeerd wordt de belastingsopbrengst op zijn beurt (ten dele) aangewend ten behoeve van de vorming van nieuwe winsten, zoals onder meer beoogd met het industrialisatiebeleid als geheel. De met de vennootschapsbelasting in het leven geroepen financiële interdependentie werd door de overheid tenslotte tevens gehanteerd als middel om te komen tot conjunctuurpolitieke regulering van de bedrijvigheid van de betreffende belastingsubjecten. De staat gaf daarmee oplossingen voor al dan niet welbegrepen conjuncturele prisoner's dilemma's.

Het belangrijkste gevolg van de met de vennootschapsbelasting ontstane financiële vervlechting van staat en bedrijfsleven (industrie) is nu als volgt te formuleren: het fiscaal onttrekken van winsten aan het bedrijfsleven verschaft (mede) de mogelijkheid tot het aanvangen van projecten (industrialisatie) of problemen (conjunctuur) die met een particuliere aanwending van dezelfde middelen onbereikbaar zijn. Deze financiële vervlechting heeft onbedoelde economische gevolgen. De institutionele vormgeving van de vennootschapsbelasting impliceert een zekere bevoordeling van kapitaalintensieve- boven arbeidsintensieve ondernemingen en een zekere ontmoediging van de mobiliteit van het kapitaal.

3.5 Excursie: de fiscale bevordering van investeringen in de BRD

De relatief zware druk van de bedrijfsbelastingen op de ingehouden winst stond in de BRD de economische groei niet in de weg. Integendeel, in de jaren 1948-1963 kende West-Duitsland de hoogste economische groei in West Europa met gemiddeld 7,6 procent per jaar. In Nederland bedroeg dit cijfer in deze jaren 4,7 procent, in België 3,2 procent en in het Verenigd Koninkrijk 2,5 procent (84). De investeringsquote behoorde eveneens tot één der hoogste in Europa. Gerekend over de jaren 1949-1962 bedragen de bruto investeringen in vaste activa in de BRD 24,3 procent van het bruto binnenlands produkt. In Nederland ligt de bruto-investeringsquote iets hoger: 25 procent, tegenover 16,9 procent in België en 16,1 procent in het Verenigd Koninkrijk (85). De verklaring van deze opmerkelijke samenloop van hoge bedrijfsbelastingen, een hoge investeringsquote en hoge economische groei in de BRD is te vinden in het geheel van fiscale maatregelen, waarvan de bedrijfsbelastingen slechts een onderdeel vormen. De fiscale politiek in de BRD moet vervolgens als belangrijk onderdeel worden gezien van het algehele economische beleid dat bekend is geworden onder de term 'Soziale Marktwirtschaft'.

De term 'Soziale Marktwirtschaft' is afkomstig van professor Müller-Armack (1946), onder meer adviseur van Ludwig Erhard, de belangrijkste politieke protagonist. Erhard was als 'Direktor der Wirtschaftsverwaltung' in de samengevoegde Amerikaanse en Britse bezettingszones en vanaf 1949 als de eerste minister van Economische Zaken in de Bondsrepubliek Duitsland de motor achter het propaganderen en het beleidsmatig in praktijk brengen van de ideeën van Müller-Armack en andere economen van de Freiburgse School, zoals W. Eucken en F. Böhm (86).

In theorie kan de sociale markteconomie worden omschreven als een permanent zoeken naar een institutioneel sociaal en economisch kader dat zowel een efficiënte materiële productie stimuleert, als individuele vrijheid in een evenwichtige maatschappij beoogt (87). Karikaturaal geschetst is de sociale markteconomie pró markt en pró individuele vrijheid; anti staatsplanning en anti economische beheersing (hetzij door de staat, hetzij door particuliere monopolies), en anti totalitarisme. Smith onderscheidt, zonder hem hierbij op de voet te volgen, vier kenmerken van de sociale markteconomie (88).

1. Economische concurrentie (competitie) en het marktbegin-sel worden beschouwd als het beste middel om welvaart te bereiken.

2. Overheidsingrijpen is noodzakelijk om de vrije markt tot stand te brengen en te beschermen.

3. Ter bevordering van het economisch evenwicht gaat de voorkeur uit naar het monetaire beleid dat door een strikte beheersing van de geldhoeveelheid inflatie moet tegengaan (de hyperinflatie van de Weimar republiek liet in de BRD traumatische sporen na). Anders dan bijvoorbeeld in Nederland werd een Keynesiaans geïnspireerde gebruikmaking van de fiscale politiek in de BRD pas vanaf 1960 geïntroduceerd (89).

4. Persoonlijke verantwoordelijkheid, individuele vrijheid en democratie zijn het beste gediend met het tegengaan van alles wat neigt naar staatsheerschappij en geleide economie (90). Erhard benadrukte veelvuldig de nauwe band tussen economische en sociale politiek. Mensen ontwikkelen in zijn visie onvoldoende energie, inspanning en initiatief wanneer een alomvattende sociale politiek de economische prikkel ondermijnt. Naarmate de economische politiek succesvoller is zijn sociaal-politieke maatregelen minder noodzakelijk.

De sociale markteconomie is een neo-liberale conceptie. Het is evenwel geen liberalisme pur sang en dat kon het ook niet zijn onder de destijds erbarmelijke omstandigheden. Miljoenen mensen waren tijdens de oorlog gedood of verminkt. Tallozen hadden hun bezittingen verloren en een groot deel van de productiecapaciteit was verwoest. Het politieke collectivisme had evenwel diepe wonden geslagen en Duitsland stond grote veranderingen te wachten. "Elk economisch programma", zo stelt Watrin, "dat zich onder deze omstandigheden had beperkt tot een appel op het zelf-

regulerend vermogen van een markteconomie en de persoonlijke verantwoordelijkheid van het individu voor zijn eigen lot, gelijk het 19e eeuwse Manchester-liberalisme, had nauwelijks bijval kunnen verwachten. Te veel mensen waren niet in staat zichzelf te redden en afhankelijk van publieke bijstand. Onder deze omstandigheden kon een op de markteconomie georiënteerd programma slechts kans van slagen maken indien het tevens voldoende voorstellen bevatte aangaande de sociale omstandigheden. Men hoopte dat de sociale markteconomie dit antwoord kon geven" (91).

Opgemerkt moet worden dat de CDU aanvankelijk geen onverdeelde voorstander van de sociale markteconomie was. Evenals de SPD kende deze partij kort na de oorlog een - zij het beperkter - nationalisatieprogramma. De CDU maakte zich de conceptie van de sociale markteconomie echter spoedig eigen. Uitermate belangrijk was in dit verband de monetaire hervorming van 1948, gepaard aan het opheffen van de prijsbeheersing van de meeste industrie-producten (de meeste prijzen waren al sinds 1936 in meer of mindere mate gefixeerd!); drie maanden later werd de loonbeheersing afgeschaft (92). De monetaire hervorming leidde niet de economische chaos waarvoor velen hadden gevreesd, wat het vertrouwen in de beginselen van de sociale markteconomie enorm versterkte. De SPD behield gedurende een groot deel van de jaren vijftig de nodige reserves. Een vrij duidelijk "ja" tegen de vrije markt wordt pas in het Godesberg Program van 1959 gehoord (93). (De DKP is in deze tijd verboden). Het economisch succes van de BRD sedert 1948 - het Wirtschaftswunder - is ongetwijfeld de belangrijkste reden voor de grote mate van politieke consensus over hoofdzaken.

Hennings noemde de 'Soziale Marktwirtschaft' een verzameling principes die door alle naoorlogse regeringen werden onderschreven. Op basis van dit begrip werd een semantische uniformiteit tot stand gebracht die ertoe bijdroeg het politieke debat toe te spitsen op vragen betreffende de beste middelen om gegeven doeleinden te bereiken. Deze semantische eensgezindheid sloot - evenals in Nederland rond de jaren vijftig - lange tijd discussie uit over en tussen radicaal verschillende benaderingen. Dit bevorderde de politieke consensus over economische aangelegenheden, die lange tijd kenmerkend was voor de BRD (94).

Hoewel de sociale markteconomie in ideologisch opzicht als een pleidooi voor de vrije markt kan worden gezien, werd in de praktijk ruimschoots gebruik gemaakt van overheidsinterventies - niet alleen op sociaal, maar ook op economisch terrein. De hierna te bespreken fiscale politiek is een goed voorbeeld. Anders dan in andere Westeuropese landen was het debat omtrent de gewenste economische politiek sterk beïnvloed door het Nazi-verleden, dat op economisch en sociaal terrein een rigide vorm van staatscorporatisme had gebracht. Het ging in West-Duitsland niet in de eerste plaats om de vraag in welke mate de overheid een functie diende te hebben binnen het economisch proces, maar om de vraag hoe het marktbeginnsel - en de hiermee in ver-

band gebrachte individuele vrijheid! - gestalte kon krijgen en wat de functie van de overheid daarbij was.

Anders dan bijvoorbeeld in Frankrijk, zo merkt Smith (95) op, hoefde de BRD de (indicatieve) planning niet uit te vinden. Het verleden had op dit terrein ervaringen te over gebracht. Het ging er juist om de markt als mechanisme van economische coördinatie de nodige ruimte te verschaffen. Gegeven die doelstelling intervenueerde de overheid zonder aarzelingen in het economisch proces. Een belangrijk deel van de overheidsinterventies kreeg fiscaal gestalte.

In de periode van wederopbouw kent West-Duitsland hoge belastingen, vooral omdat de bezettingsautoriteiten daarmee de inflatoire invloed van het excessieve geldaanbod trachten tegen te gaan. Na de monetaire hervorming van 1948 komen de wensen van de geallieerden - die een straf fiscaal regiem voorstaan teneinde de nieuwe valuta te beschermen en in anticipatie van toenemende overheidsuitgaven - steeds meer in strijd met die van de Westduitse autoriteiten. De Westduitsers vrezen dat de wederopbouw door een te hoge belastendruk zal worden gestagneerd. Het gelukt evenwel niet om van de geallieerden toestemming te verkrijgen tot algemene belastingverlagingen. Als reactie daarop probeert de regering van de nieuwe BRD de belastingdruk selectief te verminderen door partiële verlichtingen. D. Meyer omschrijft de fiscale politiek als een begunstigingsbeleid (Begünstigungspolitik). De kapitaalverschaffing wordt als het primaire probleem beschouwd. Het volume van de investeringen moest drastisch worden verhoogd, met name in de voor de economische groei vitale sectoren - ijzer en staal, de kolenwinning, de electriciteitsproductie en het transport (96).

Tot de eerste maatregelen om de kapitaalverschaffing te verbeteren behoort het fiscaal bevoordelen van de zelffinanciering, het sparen en de kapitaalsinkomens. Leningen aan geselecteerde sectoren van de economie - met name de bouwnijverheid en de scheepsbouw - worden geheel of gedeeltelijk fiscaal aftrekbaar van het belastbaar inkomen gemaakt.

Vanaf 1951 wordt er een significante koersverandering in de fiscale politiek doorgevoerd. De fiscale bevoordeling van de zelffinanciering wordt dan teruggedraaid ten gunste van de financiering met vreemd vermogen. Doelstelling daarvan is het stimuleren van de kapitaalmarkt. Als eerste wordt de markt voor vastrentende waardepapieren geactiveerd door het verlenen van belastingvrijstelling op de rente van bepaalde soorten van deze papieren voor de inkomsten- en vennootschapsbelasting. Vanaf 1953 worden ook de aandelen onderdeel van deze begunstigingspolitiek. Bij de wijziging van de vennootschapsbelasting in 1954 wordt de fiscale aanmoediging van het aandelenbezit gelegitimeerd op grond van de te groot geachte zelffinanciering van ondernemingen. In 1953 en 1958 wordt - als onderdeel van de vennootschapsbelasting (Körperschaftsteuer) - het tarief voor uitgekeerde

winsten verlaagd ten opzichte van het tarief voor ingehouden winsten, teneinde de werking van de kapitaalmarkt te versterken. In 1959 wordt de dan nog verschillende fiscale behandeling van industriële obligaties en aandelen opgeheven; daarmee verdwijnt een aanzienlijke belemmering van de kapitaalmarkt. Doelstelling van al de genoemde maatregelen is om de kapitaalstromen te leiden naar de meest produktieve bestemmingen door middel van het verbeteren van het vermogen van de kapitaalmarkt tot het doorgeven van prikkels. Beleggingsmaatschappijen genoten om deze reden voor de meeste van hun activiteiten fiscale vrijstelling. Deze bevoordeling door de fiscus was tevens gegrond op het vermogen van beleggingsmaatschappijen om besparingen van kleine beleggers aan te trekken vanwege het geboden geringe risico als gevolg van de gespreide beleggingen (97).

De hiervoor beknopt geschetste kapitaalmarktpolitiek staat in schril contrast met het in Nederland gevoerde fiscale beleid. Wordt in ons land de zelffinanciering fiscaal bevorderd (afschaffen ondernemingsbelasting, vervroegde afschrijving, verliescompensatie en een vergeleken met de BRD nominaal mildere vennootschapsbelasting (98)), in de BRD worden relatief hoge bedrijfsbelastingen gekoppeld aan een fiscale bevoordeling van de kapitaalmarkt en de kapitaalsinkomens. Daarmee werd getracht de externe financiering van investeringen te begunstigen ten opzichte van de interne financiering. Kennen zowel Nederland als de BRD in de periode rondom de jaren vijftig hetzelfde streven naar het bevorderen van investeringen, de gekozen wegen om deze doelstelling van overheidswege gestalte te geven verschillen aanmerkelijk. In Nederland begunstigt het fiscale beleid de gevestigde bedrijven - deze worden langs fiscale en loonpolitieke weg in staat gesteld hoge winsten en daarmee een grote mate van interne financiering van investeringen te realiseren; in de BRD worden de kapitaalbezitters fiscaal begunstigd, te onderscheiden van de gevestigde ondernemingen. De Duitse kapitaalbezitters worden gestimuleerd hun kapitaal daar te beleggen waar de hoogste rendementen zijn te verwachten. Het gaat hier om meer dan een accentverschil. Het Nederlandse beleid heeft aanmerkelijk statischer implicaties voor de economische ontwikkeling dan het Duitse beleid, dat tot een veel sterker oriëntatie van kapitaalbezitters op de dynamiek van de kapitaalmarkt stimuleert.

In de praktijk van de jaren vijftig blijken er, gegeven de verschillen in fiscale politiek tussen Nederland en de BRD, meerdere beleidswegen naar het Rome van de investeringsbereidheid te voeren. Zowel Nederland als de BRD behoren tot de Europese landen met zeer hoge investeringsquoten. Werd dit in Nederland mede mogelijk gemaakt door een politiek van lage lonen en matige bedrijfsbelastingen, in de BRD werd uitgaande van de Soziale Marktwirtschaft gekozen voor vrije loonvorming, relatief hoge bedrijfsbelastingen op ingehouden winsten en fiscale begunstiging van persoonlijke kapitaalsinkomens.

BIJLAGE 3.1: WINSTEN VAN (INDUSTRIËLE) NV'S EN DE VENNOOTSCHAPSBELASTING;
STATISTISCHE RELATIEPROBLEMEN

Om voor de jaren 1950 - 1965 de impact van de tariefstelling van de vennootschapsbelasting (inclusief investeringsfaciliteiten) op de winsten van ondernemingen in het algemeen en industriële ondernemingen in het bijzonder te kunnen meten, zou het voor de hand liggen de (betaalde) belastingen te relateren aan de behaalde winsten. Immers, dan zou het beslag dat de vennootschapsbelasting in de loop der jaren op de (industriële) winsten legt duidelijk in beeld komen. Anders dan de door het CBS verzamelde data over de opbrengst van de vennootschapsbelasting, zijn de data omtrent de winsten slechts zeer beperkt eenduidig te interpreteren voor de gehele periode 1950-1965 (99). Hierdoor kan er niet voor elk afzonderlijk jaar een verband tussen beide variabelen worden gelegd.

Bij het interpreteren van de winstontwikkeling van naamloze vennootschappen, uitgaande van de Statistiek der naamloze vennootschappen, later de winststatistiek der grotere naamloze vennootschappen, doen zich ondermeer de volgende problemen voor:

1. Voor 1950-1952 en voor 1955 worden gegevens verstrekt over alle NV's. Voor 1953, 1954 en 1956-1965 worden slechts gegevens verstrekt van grotere NV's (gestort kapitaal van meer dan f 100.000,-). Dit probleem is niet heel groot, daar de grotere NV's 85 à 90 procent van het gestort kapitaal van alle NV's beheren, zodat de winsten van de grotere NV's waarschijnlijk een overeenkomstig percentage van de winst van alle NV's vormen.

2. Een ernstiger probleem is dat de door het CBS gepubliceerde data over de winsten een onbekend bedrag aan dubbeltellingen bevatten, doordat een deel van de winsten wordt verkregen door deelnemingen van ondernemingen in andere ondernemingen.

2a. Het meest pregnant is dit het geval bij de holding companies (houdstermaatschappijen van aandelen en effecten-beleggingsmaatschappijen). Voor een deel heeft het CBS dit probleem, ondervangen door vanaf 1960 de winsten van holding companies als een afzonderlijke categorie te presenteren, hoewel de aldaar behaalde winsten niet worden gespecificeerd naar binnenlands, dan wel buitenlands behaalde winst. Voor de jaren 1950-1959 zijn de gegevens over de winsten van NV's evenwel inclusief die van de holding companies. Een correctie voor de afzonderlijke jaren, uitgaande van de gedifferentieerde gegevens voor de jaren 1960-1965 is bezwaarlijk omdat de winsten van holding companies veel conjunctuurgevoeliger blijken dan die van de overige NV's (bedrijven). Een tweede probleem - het gewicht van de holding companies binnen het totaal van NV's - is daarentegen wel overkomelijk. Gemeten naar het gestort aandelenkapitaal blijkt de verhouding tussen het gestort kapitaal van holding companies en overige NV's (bedrijven) vrij constant. In 1950 is deze verhouding 1:1,76; in 1955 - 1:1,84; in 1960 - 1:1,90; in 1965 - 1:1,85. Een correctie van de winsten van alle NV's in de jaren 1950-1959 voor de winsten van holding companies is, vanwege de eerste reden niet mogelijk voor afzonderlijke jaren; daarentegen is er met enige armslag wel een schatting mogelijk voor de gemiddelde winst van NV's, exclusief holding companies, in de jaren 1950-1959 als geheel (zie tabel 3.6, kolom (b)).

2b. Naast dubbeltellingen vanwege holding companies, telt de winststatistiek van het CBS ook dubbeltellingen vanwege deelnemingswinsten van "niet-holding companies". Daarover zijn voor de jaren 1958 - 1965 ruwe schattingen gemaakt; deze zijn door het CBS als "zeer globaal" aangemerkt. Dit levert, gemeten voor alle NV's exclusief holding companies, een vrij constant percentage op ten opzichte van de totale bruto-winst (volgens vermogensvergelijking), variërend van 8 procent tot 12 procent.

Uitgaande van de hiervoor vermelde overwegingen kan tabel 3.6 nu als volgt worden geïnterpreteerd. Van 1950-1960 nemen de winsten van alle NV's als percentage van het nationaal inkomen van jaar tot jaar toe. (Daar het hier slechts gaat om de relatie van deze winsten tot de vennootschapsbelasting laten we de vraag in het midden of deze winstontwikkeling parallel loopt met de ontwikkeling van de door NV's toegevoegde waarde aan het nationaal produkt). Verondersteld kan worden dat deze tendens zich ook voordoet bij de categorie NV's exclusief holding companies (kolom (b)). Vanaf 1961 treedt er een kentering in; de winsten lopen terug tot het niveau van de beginjaren vijftig. Voor de NV's in de industrie is deze kentering minder geprononceerd.

TABEL 3.6: Geschatte winsten van NV's

Jaar	Bruto winsten van NV's als % nat. inkomens ¹⁾	idem excl. holding companies	bruto winsten van NV's (incl. holding companies) als % van eigen vermogen ²⁾	bruto winsten van industriële NV's (excl. holding companies) als % van eigen vermogen	grootteklasse NV's
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
1950	(11) ³⁾		22	--	alle NV's
1951	13		16	--	alle NV's
1952	13		16	--	alle NV's
1953	14		16	--	NV's met
1954	16	10,5 ⁴⁾	20	--	gestort kapitaal ≥ f100.000,-
1955	17		20	--	alle NV's
1956	18		21	--	NV's met
1957	17		--	--	gestort kapitaal
1958	20		21	19	≥ f 100.000,-
1959	18		18	21	≥ f 100.000,-
1960	22	12	20	22	≥ f 100.000,-
1961	14	11	13	18	≥ f 100.000,-
1962	13	10	11	15	≥ f 100.000,-
1963	13	10	--	14	≥ f 100.000,-
1964	18	10	18	17	≥ f 100.000,-
1965	14	9	--	--	≥ f 100.000,-

1. geoperationaliseerd als: saldo van winst en verlies van NV's (volgens vermogensvergelijking) als percentage van het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen. De door het CBS verstrekte representativiteitsgegevens (het gestorte kapitaal van NV's waarover gegevens bekend zijn als percentage van het gestorte kapitaal van alle NV's), die uiteenlopend van 79% tot 98% zijn gebruikt voor een herberekening van het saldo van winst en verlies van alle NV's van een zekere grootte-klasse; berekening W.D.

2. geoperationaliseerd als: saldo van winst en verlies van NV's (volgens vermogensvergelijking) als percentage van het eigen vermogen.

3. onbetrouwbaar vanwege onvoldoende representativiteit van het data-materiaal.

4. berekend uitgaande van dezelfde gemiddelde verhouding tussen kolom a en b als in de jaren 1960 t/m 1965.

Bron: CBS, Nationale rekeningen 1961, 1965; CBS, (Winst-) Statistiek der (grotere) naamloze vennootschappen, diverse jaren.

De CBS-data maken het mogelijk voor de jaren 1960-1965 de betaalde vennootschapsbelasting te relateren aan de brutowinst van NV's exclusief holding companies. De effectieve druk van de vennootschapsbelasting bedraagt dan circa 33 procent (1962 en 1963 geven de extremen van respectievelijk 31,8 procent en 35,7 procent; voor industriële NV's zijn de percentages circa 2 procent lager). Voor de jaren 1950-1959 zijn geen vergelijkbare gegevens voorhanden, doordat de holding companies niet van de overige NV's zijn af te zonderen. Een relatering van de opbrengst van de vennootschapsbelasting aan de winsten van alle NV's levert non-informatie op over de effectieve druk van deze belasting omdat de conjunctuurgevoelige winsten van holding companies voor een groot deel worden vrijgesteld van vennootschapsbelasting, daar deze veelal reeds elders (in binnen- of buitenland) is betaald. Om deze reden is het verloop van de effectieve druk van de vennootschapsbelasting op de winsten gedurende al de jaren 1950-1965 afzonderlijk niet rechtstreeks te benaderen.

De in paragraaf 3.4 gevolgde benadering, waarbij uit zowel het teruglopend aandeel van de vennootschapsbelasting in de totale belastingopbrengst als ten opzichte van het nationaal inkomen, wordt geconcludeerd tot de succesvolle effectuering van aanbodseconomische overwegingen in de fiscale politiek vindt, tot slot, zijn steun in tabel 3.6. In kolom (a) en kolom (b) is immers wel zichtbaar dat vermelde observatie niet is terug te voeren op een dalend aandeel van de winsten in het nationaal inkomen. De winsten in de jaren 1961-1965 zijn als percentage van het nationaal inkomen globaal dezelfde als in de beginjaren vijftig.

4. HET OVERHEIDSBELEID INZAKE DE FINANCIERING VAN INDUSTRIËLE INVESTERINGEN

De eerste industrialisatienota (1949) bevat een schema waarmee de minister van Economische Zaken "de meest gewenste toekomstige industriële ontwikkeling" kenschetst (1). Het schema geeft, uitgesplitst naar bedrijfstakken, doelstellingen ten aanzien van de industriële produktie, de tewerkstelling van arbeiders en de industriële investeringen voor het tijdvak 1 januari 1948 tot 1 juli 1952. In de vierde en zesde industrialisatienota worden een tweede en derde schema gegeven voor de perioden 1952-1957 en 1957-1962. De schema's dienen als referentie om de werkelijke ontwikkeling te beoordelen.

"Blijken belangrijke afwijkingen te ontstaan", zo wordt in 1949 gesteld, "dan zal de Overheid zich dienen te beraden in hoeverre zekere wijzigingen in haar beleid moeten worden aangebracht, teneinde een ontwikkeling van de industrialisatie in een voor de volkswelvaart meer gewenste richting te bevorderen" (2).

De financiering van de gewenste industriële investeringen was in de beginjaren van de industrialisatiepolitiek een grote zorg. In de eerste vier industrialisatienota's wordt daaraan veel aandacht besteed. Vanaf het midden van de jaren vijftig vermindert de aandacht van het ministerie van EZ voor deze problematiek. Dit beleidsonderdeel staat dan in institutionele zin in de schoenen, terwijl ook geen sprake meer is van signalen uit het bedrijfsleven van structurele financieermoeilijkheden.

Om de betekenis van de overheid voor de financiering van industriële investeringen te beschrijven is enige begripsbepaling noodzakelijk. Industriële investeringen worden doorgaans gefinancierd middels een beroep op de kapitaalmarkt (3) en de bedrijfsbesparingen; soms ook door een beroep op de overheid. Rond de jaren vijftig zijn de twee meest gangbare vormen waarin zo'n beroep op de overheid kan worden gedaan de staatsdeelneming en het ontwikkelingskrediet (4). We spreken hier van directe bijdragen van de overheid aan de financiering van (industriële) investeringen. Investerings van industriële staats- en overheidsbedrijven (zoals de Staatsmijnen en de meeste openbare nutsbedrijven) rekenen we eveneens tot de directe bijdragen van de overheid aan de financiering van industriële investeringen. In geval van een staatsbedrijf omdat de kapitaalsuitgaven ten laste van de rijksbegroting komen; in geval van een overheidsbedrijf omdat de kapitaalsuitgaven in ieder geval voor het risico van de overheid als aandeelhouder plaatsvinden.

Naast directe bijdragen aan de financiering van (industriële) investeringen levert de overheid ook - en vooral - voorwaardenscheppende bijdragen. Deze vallen uiteen in algemeen beleid en gericht beleid (5).

De belangrijkste componenten van het algemeen beleid zijn in dit verband de loonpolitiek en de fiscale politiek; zij beogen onder meer ruimte te scheppen voor de interne financiering van investeringen. Qua intentie is de in 1941 ingestelde dividendbeperking eveneens gericht op het bevorderen van de interne financiering. Dit effect bleek evenwel niet groot. In 1954 verdween de dividendbeperking (6).

Verder is ook het monetaire beleid van invloed op de financiering van investeringen. Krachtens de Bankwet van 1948 is het monetaire beleid opgedragen aan de Nederlandsche Bank, met als taak het zoveel mogelijk stabiliseren van de interne en externe waarde van de gulden. Wanneer rond het midden van de jaren vijftig de convertibiliteit van de valuta van de westerse industrielanden is hersteld heeft het monetaire beleid vooral een conjunctuurpolitieke betekenis. De bestedingsbeperking van 1957/1958 krijgt mede met monetaire middelen gestalte. In de eerste jaren zestig wordt met monetaire middelen een zekere ontspanning van de hoogconjunctuur nagestreefd. De revaluatie van 1961 impliceerde enige verplaatsing van ondernemingswinsten van exporteurs naar importeurs en naar de op de binnenlandse markt en West-Duitsland (waar ook werd gerevalueerd) gerichte bedrijvigheid (7). Monetair gezien had deze revaluatie, bij een blijvend overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans, slechts geringe gevolgen voor de externe financieringsmogelijkheden van nieuwe investeringen. Bovendien is er, zoals in het vervolg van dit hoofdstuk zal blijken, vanaf het midden van de jaren vijftig eerder een overschot dan een tekort aan interne financieringsmogelijkheden, vanwege de hoge winsten en reserveringen van (industriële) ondernemingen.

Het gericht (voorwaardenscheppend) overheidsbeleid inzake de financiering van industriële investeringen bestaat rond de jaren vijftig uit:

- de oprichting van de Herstelbank in 1945 en de kredietverlening aan industriële bedrijven die daardoor mogelijk wordt;
- het garanderen van door de Nederlandse Middenstandsbank te verlenen kredieten aan het industriële midden- en kleinbedrijf;
- de oprichting van de Nederlandse Participatiemaatschappij, als dochter van de Herstelbank, in 1948;
- (in dit opzicht enigszins arbitrair:) de oprichting van de Export-Financiering-Maatschappij in 1951;
- de oprichting van het Industrieel Garantiefonds in 1958.

In dit hoofdstuk worden de drie vormen van overheidsbeleid inzake de financiering van industriële investeringen besproken; achtereenvolgend: het algemeen voorwaardenscheppend beleid, het gericht voorwaardenscheppend beleid en de directe bijdragen van de overheid aan de financiering van industriële investeringen. Dit wordt voorafgegaan door een schets van de ruimte voor industriële investeringen rond 1950 en de belangrijkste politieke visies op de financieringsproblematiek. Besloten wordt met een politieke en economische evaluatie van het gevoerde beleid. Tot slot moet nog worden opgemerkt dat de tegemoetkomingen aan oorlogsschaden door het Rijk in dit hoofdstuk geheel buiten beschouwing zijn gelaten.

4.1 De ruimte voor industriële investeringen rond 1950

De doelstellingen van de industrialisatiepolitiek - vergroting van de industriële produktie en export, evenals uitbreiding van de industriële werkgelegenheid - vereisten een navolgende toename der industriële investeringen. Daarmee stelde zich de vraag welke de taak van de overheid zou moeten zijn met betrekking tot de financiering van deze investeringen.

In een advies van de Hoofdkommissie voor de Industrialisatie, 'Beschouwingen over de financiering der Industrialisatie', is de financiering van de industrie in 1949 als volgt in kaart gebracht (8):

FINANCIERINGSBEHOEFTE		FINANCIERINGSBRONNEN	
MILJARDEN		GULDEN	
Bruto-investeringen	1,20	Kapitaalbijdragen van de private sector	1,18
Toeneming van voorraden	0,30	Reserveringen (tenminste)	0,42
		Afschrijvingen	0,55
Vermindering van achterstallige belastingen	P.M.	Openbare emissies	0,11
		Onderhandse leningen (o.a. pensioen- en verzekeringsfondsen)	0,10
Toeneming transactiekasgelden	0,17	Kapitaalbijdragen van de publieke sector	0,27
Toeneming kasreserves	P.M.	Kredieten van het Rijk	0,04
		Kredieten van lagere publ. rechtelijke lichamen	0,12
		Kredieten v.d. Herstelb.	0,06
		Oorlogsschadevergoeding	0,05
		Kapitaalbijdragen van het buitenland	0,10
		Kapitaalbijdragen van het bankwezen	0,12
	1,67		1,67

De netto-financieringsbehoefte bedraagt in dit jaar 1.120 miljoen gulden (de netto-investeringen bedragen 1,2 - 0,55 afschrijvingen = 0,65 miljard gulden vermeerderd met 0,30 voorraadtoeneming en 0,17 toename transactiekasgelden). De netto-financieringsbehoefte wordt voor tenminste 420 miljoen gulden gedekt door reserveringen (37,5 procent). Derhalve is (naar schatting) voor 700 miljoen gulden externe financiering gevonden.

Het advies van de Hoofdkommissie noemt voor 1950 een netto-financieringsbehoefte van 1.600 miljoen gulden, waarvan 900 miljoen externe financiering en 700 miljoen reserveringen (44 procent). Hiermee moest in 1950 het investeringsniveau

bereikt zijn dat in het kader van de industrialisatiepolitiek noodzakelijk werd geacht. Naar later bleek zou dit peil ruim worden overtroffen.

Het commentaar op deze cijfers van de minister van Economische Zaken, J.R.M. van den Brink, is als volgt: "Bovengenoemde cijfers ... tonen duidelijk aan, welke betekenis aan de interne besparingen van de ondernemingen toekomt voor het mogelijk maken van het in de afgelopen jaren gerealiseerde investeringsvolume. Naast de betekenis in kwantitatief opzicht dient daarbij ook het kwalitatieve aspect in aanmerking te worden genomen. Ter aanvulling van de interne besparingen is slechts een vrij klein gedeelte der benodigde middelen door aandelenemissies verschaft (in 1949 circa 16 procent van de externe financiering - W.D.). Een groot deel van de van derden aan te trekken gelden moest zodoende uit andere bronnen worden verkregen, waarbij het twijfelachtig is of de vorm, waarin deze gelden beschikbaar zijn gesteld, uit een oogpunt van gezond investeringsbeleid wel steeds verantwoord is geweest. Slechts de relatief grote omvang der interne besparingen verschaft hier een zeker tegenwicht" (9) (curs. W.D.).

Een nadere uitleg omtrent de bedenkelijkheid van bepaalde vormen van externe financiering wordt niet gegeven. Daar de kapitaalbijdragen van de overheid slechts deelnemingen of ontwikkelingskredieten betreffen, moet hier wel worden bedoeld op het kapitaal verschaft in de vorm van onderhandse leningen en bankkredieten. In het Maandschrift Economie schrijft de hoogleraar P.P. van Berkum in 1949 daar het volgende over: "De in de na-oorlogse jaren gevolgde gewoonte om de kapitaalbehoefte van ondernemingen te dekken door het opnemen van onderhandse leningen bij spaarbanken en levensverzekeringsbedrijven achten wij uit algemeen oogpunt niet zonder bedenkingen, omdat vastrentend en aflossingsplichtig kapitaal de financiering labiel en conjunctuurgevoeliger maakt (10)."

Afgezien van de vorm waarin het externe kapitaal wordt verkregen, leeft er rond 1950 de vrees dat de opbouw van een stelsel van sociale zekerheid het aanbod van risicodragend kapitaal in de weg staat. Van Berkum schrijft hierover: "Het is niet voor betwisting vatbaar, dat het type particuliere spaarder en vermogensbezitter in zijn bestaan meer en meer wordt beknot ten gunste van het collectieve type. De verschaffing van sociale zekerheid - het ideaal van de moderne staat - gaat hier hand in hand met een beïnvloeding van de maatschappelijke inkomensverdeling in egalitaire richting. In hoeverre en in welke omvang zal daaruit een verkrapping van het aanbod aan risicodragend kapitaal voortvloeien?" (11).

De oplossing, dan wel het voorkomen van dit probleem wordt door Van Berkum vooral gezien in het langs fiscale weg bevorderen van de mogelijkheden tot interne financiering. De filosofie van het regeringsbeleid inzake de financiering van (industriële) investeringen is in deze tijd niet anders. De aanwezigen op een vergadering van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde in 1950 denken overeenkomstig (12).

Tot slot van deze paragraaf moet worden stilgestaan bij de betekenis van de Marshallhulp voor de financiering van industriële investeringen. In tegenstelling tot de grote bijdrage van deze hulp aan de oplossing van het dollartekort, waardoor het mogelijk werd vele essentiële grondstoffen, kapitaalgoederen en consumptiegoederen in te voeren, waarvoor anders geen deviezen voorhanden waren geweest, is de betekenis van de Marshallhulp voor de financiering van industriële investeringen beperkt.

De Marshallhulp slechtte bovenal een obstakel, dat tal van investeringen, ongeacht de financieringsmogelijkheden, bij voorbaat onuitvoerbaar zou hebben gemaakt. Enkele cijfers mogen dit illustreren. Onder het Marshallplan werd voor een totale waarde van 942,6 miljoen dollar aan goederen geïmporteerd, waarin begrepen 32,4 miljoen dollar aan terug te ontvangen vrachten. De onder de Marshallhulp gerealiseerde invoer besloeg 59 procent van de totale dollarinvoer in de jaren (medio) 1948-1953; in het eerste en tweede jaar zelfs respectievelijk 93 en 84 procent. Van de onder de Marshallhulp in totaal gerealiseerde invoer was 57 procent voor industriële doeleinden bestemd. Het industriële bedrijfsleven kon hierdoor de machines en uitrusting, die voor de verwezenlijking van de investeringsplannen nodig waren, uit het buitenland invoeren (13).

Voor een klein aantal industriële projecten is de Marshallhulp ook rechtstreeks van betekenis geweest voor de financiering. Ir. A.H.J. Ingen Housz, destijds president-directeur van de Koninklijke Nederlandse Hoogovens en Staalfabrieken, tevens lid van de Raad van Advies voor het Europese Herstel Programma, noemt naast het bekende Breedbandproject (waarover meer in par. 4.5) twee andere projecten. Van het Amerproject, een grote elektrische centrale in Noord-Brabant, is een groot deel van de inrichting met Marshallgelden gefinancierd. Bij de ENCI in Maastricht werd de uitbreiding van de cementcapaciteit door de Marshallhulp mogelijk gemaakt (14).

De Marshallhulp bedroeg in totaal circa 1 miljard dollar (3,5 miljard gulden), grotendeels in de vorm van schenkingen. Voor de dollaruitgaven werd een equivalent aan gulden gestort op een speciale rekening bij de Nederlandsche Bank, de tegenwaarderekening. In 1948 en 1949 werd voor de aanwending van deze gelden gekozen voor bestedingen waarvan geen inflatoire werking kon uitgaan. In de latere jaren bleef eveneens het accent liggen op een inflatie-neutrale bestedingswijze. Jhr. mr. E. van Lennep, in de jaren vijftig The-saurier-Generaal van het Ministerie van Financiën, noemt een drietal uitzonderingen op deze gedragslijn. Ten eerste werd in 1950 besloten 400 miljoen gulden te besteden aan additionele projecten; daarvan werd 130 miljoen gulden bestemd voor de vorming van garantiefondsen (waarvan 100 miljoen voor het Industrieel Garantiefonds - zie paragraaf 4.4.). Ten tweede werd circa 40 miljoen gulden uitgetrokken voor de bevordering van de produktiviteit (zie hoofdstuk 5). Ten derde werd een bedrag van 600 miljoen gulden bestemd voor additionele mili-

taire uitgaven in verband met het Korea-conflict (15). Voor de financiering van (industriële) investeringen zijn deze uitzonderingen evenwel niet direct van betekenis, vooral doordat het Industrieel Garantiefonds pas na 1965 actief zou worden.

4.2 Politieke visies op de financieringsproblematiek

Rond de jaren vijftig is het overheidsbeleid inzake de financiering van industriële investeringen in hoofdzaak voorwaardenscheppend (hetzij algemeen-, hetzij gericht voorwaardenscheppend). Door de loon- en belastingpolitiek wordt beoogd het bedrijfsleven in staat te stellen grote winsten te behalen, welke gebruikt kunnen worden voor het intern financieren van nieuwe investeringen.

De eerste industrialisatienota (1949) kenschetst deze visie als volgt: "Onder zekere te vervullen voorwaarden - onder andere dat de produktie bevredigend toeneemt en dat door de loon- en belastingpolitiek ertegen wordt gewaakt, dat een te groot deel van het nationale inkomen in de consumptieve sfeer vloeit - mag worden verwacht, dat het totale bedrag der besparingen tot voldoende hoogte stijgt" (16). Deze besparingen kunnen worden aangewend voor de financiering van investeringen. Een belangrijk uitgangspunt in deze beleidsvisie is dat de gewenste industriële investeringen gefinancierd moeten worden op een wijze die inflatie-neutraal is. Volgende industrialisatienota's bekrachtigen deze visie (17). Het bezwaar tegen inflatoire impulsen vloeit voort uit de algehele filosofie van het regeringsbeleid. De industrialisatie is immers nauw verbonden met de exportmogelijkheden. Door prijsstijgingen (inflatie) zou het exportpakket aan concurrentiekracht verliezen. Dit laatste moest, en daar waren de sociaal-democraten, de confessionele partijen en de liberalen, binnen en buiten de regering, het over eens, in ieder geval worden voorkomen.

Gegeven de consensus over de wenselijkheid van inflatie-neutrale financiering van de beoogde industriële investeringen waren er twee nadere kwesties die de partijen wél verdeelden. In willekeurige volgorde was er ten eerste de eigendomsvraag. Wie komt de eigendom van de mede door de loon- en belastingpolitiek mogelijk te maken bedrijfsbesparingen toe. Deze kwestie wordt rondom de jaren vijftig bij meerdere gelegenheden aan de orde gesteld, het eerst in 1945 door twee latere KVP-voormannen. Ten tweede is er het traditioneel sociaal-democratisch onbehagen over de werking van het marktmechanisme dat spreekt uit het verlangen van instrumenten om richting te geven aan (industriële) investeringen. De discussie over een planmatige investeringspolitiek zal hier, onder verwijzing naar hoofdstuk 1.4, slechts worden besproken in zoverre deze verband houdt met de bestemming van bedrijfsbesparingen. Beide kwesties - de vermogensaanwasdeling avant le mot en de planmatige investeringspolitiek - betreffen politieke condi-

ties die de sociaal-democratie aan het door de overheid te voeren financieringsbeleid wil stellen.

De Weg naar vrijheid, het PvdA-rapport van 1951 waarin de sociaal-economische doelstellingen voor de jaren vijftig zijn uitgewerkt, bevat een aanzet voor wat begin jaren zestig de vermogensaanwasdeling (VAD) gaat heten. Dit rapport stelt dat, uitgaande van de noodzaak nieuwe investeringen (in belangrijke mate) door interne besparingen te financieren, er sprake is van een "stille vermogensvermeerdering" van de kapitaalbezitters (18). Is het enerzijds noodzakelijk de interne besparingen te bevorderen door lage lonen en fiscale lastenverlichting, anderzijds klemmt daardoor de vraag betreffende de eigendom van deze besparingen. Het rapport stelt dat de overheid en de arbeiders aanspraak maken op een deel van de nieuwe eigendommen. De Weg naar Vrijheid noemt drie mogelijkheden om deze aanspraken te realiseren. Eén manier is dat er aan de overheid schuldbewijzen worden afgegeven, waarmee de staat aanspraak krijgt op bedrijfsvermogens. Een andere mogelijkheid, "die grotere voordelen biedt, omdat zij de overheid nauwer betreft bij de onderneming, is het afgeven van aandelen tegenover overheidsvorderingen, bijvoorbeeld bij de uitbreiding van het kapitaal der onderneming. Het kan daarbij mogelijk gemaakt worden, dat enerzijds de onderneming - bijvoorbeeld door het aantrekken van kapitaal van buiten - de overheidsschuld afdoet, of de overheidsaandelen inkoopt en anderzijds, dat de overheid de verworven aandelen - zo gewenst - verkoopt. Van verschillende ondernemingen zal echter door het volgen van deze politiek een niet onbelangrijk pakket aandelen in handen van de overheid komen, waaraan rechten kunnen worden ontleend, op dezelfde wijze als voor gemengde ondernemingen (19)". Als derde mogelijkheid wordt een combinatie van staats- en arbeidersaanspraken op te vormen vermogensfondsen genoemd.

De eerste naoorlogse gedachten over het delen door de arbeiders in de winsten van bedrijven worden door het Katholieke kamp gepubliceerd. Augustus 1945 verschijnt van de hand van de later KVP-voorman C.P.M. Romme en de latere minister van Economische Zaken J.R.M. van den Brink, de brochure 'Verbreiding van privaateigendom'. Wellicht enigszins meegezogen in de vernieuwingsdrang van kort na de bevrijding, wanneer socialistisch geïnspireerde groeperingen (NVB, CPN, EVC) nog een indrukwekkende positie innemen binnen het politieke krachtenveld (20), schrijven deze hoogleraren-politici: "Opheffing van het proletariaat, d.i. opheffing van de bezitloosheid van de massa des volks, is echter, zonder in panacee-ideeën te vervallen, een van de belangrijkste na-oorlogse opgaven te noemen. Vermogensvorming door de bezitlozen is een eisch der gerechtigheid" (21).

De brochure bevat vrij ver uitgewerkte gedachten over een bedrijfstakgewijs op te zetten stelsel van winstdeling. Per bedrijfstak zouden er fondsen moeten worden geschapen, te beheren door bedrijfstakorganen. Een gedwongen spaarregeling moest voorkomen dat het aan arbeiders toe te kennen aandeel

in de winsten voor consumptie in plaats van investeringen zou worden gebruikt. De ondernemers zou het vrij moeten staan te beslissen of het winstaandeel van de arbeiders aan de fondsen werd uitgekeerd, dan wel binnen het bedrijf bleef als vordering (tot de bedrijfsreserves tot uitkering zouden komen), teneinde de interne financiering van investeringen niet te verstoren.

De PvdA heeft bezwaren tegen dit bedrijfstakgewijs vormen van arbeidersaanspraken. "Immers", zo wordt in 1951 gesteld, "de vraag of in een bedrijfstak winsten worden gemaakt, hangt in zeer grote mate af van omstandigheden, die de bedrijfstak zelf niet in de hand heeft doordat loonpolitiek en prijspolitiek uitermate belangrijke elementen zijn geworden. Daarom verdient, bij het overwegen van een systeem voor het vergroten van de arbeidersaanspraken op het totale maatschappelijke produkt, voorkeur gegeven te worden aan een stelsel, dat de winsten van alle bedrijven als één geheel beschouwt" (22).

Is de PvdA in 1951 voorstander van bezitsvorming door de overheid en de arbeiders middels centrale fondsen, de KVP is slechts geporteerd voor individuele bezitsvorming middels het vormen van bedrijfstakfondsen. De protestants-christelijken wijzen ook deze fondsvorming af. J. Zijlstra (ARP) geeft - weliswaar op persoonlijke titel - de voorkeur aan "normale vrijwillige gezinsbesparingen ook en met name door de arbeiders". Fondsen met beperkte realiseringmogelijkheden noemt hij "slechts een heel pover substituut voor de besparing uit eigen loon, vrij te beleggen en vrij te besteden" (23). Deze opvatting wordt ook in liberale kring gehuldigd.

De politieke stellingnames van de verschillende partijen zijn voor het begin van de jaren vijftig met het bovenstaande geschetst. De werkelijke belangstelling voor het tot stand brengen van een vermogensaanwasdeling is dan echter minimaal (24). Concrete initiatieven worden - hoewel er tussen de KVP en de PvdA zeker een compromis mogelijk lijkt - niet genomen. Alleen de SER besluit in 1951 te adviseren over de vraag of de arbeiders moeten delen in de eigendom van de mede door de loon- en belastingpolitiek mogelijk te maken nieuwe investeringen. Het advies komt echter niet tot stand (25). Wel wordt er gedurende de jaren vijftig door verschillende commissies en organisaties in den lande nijver gestudeerd op dit vraagstuk (26).

In een rapport van de Staatscommissie Bezitsspreiding van 1952 is het vraagstuk van wat later de vermogensaanwasdeling gaat heten ingeperkt tot winstdeling (27). Met veel armslagen wordt geadviseerd arbeiders te doen delen in het voor uitkering bestemde winstdeel van ondernemingen. Dit rapport bevat tevens de resultaten van een schriftelijke enquête onder werkgevers- en werknemersorganisaties ten aanzien van winstdeling. Zowel de christelijke werkgevers- als werknemersorganisaties staan daar positief tegenover, al wordt een wettelijke verplichting hiertoe afgewezen. Alleen de KAB ziet ingeval van het mislukken van de bedrijfstak- of

ondernemingsgewijze onderhandelingen over winstdeling een taak voor de overheid weggelegd om maatregelen te treffen. De KAB spreekt zich tevens uit voor bedrijfstakgewijze aanvullingen op de winstdeling per onderneming (28). Het (in confessioneel opzicht neutrale) Centraal Sociaal Werkgeversverbond is veel terughoudender; het aanvaardt winstdeling slechts als een mogelijk object van personeelsbeleid in de individuele onderneming. Het NVV wijst (als enige) winstdeling per onderneming (of bedrijfstak) af, omdat dit slechts neerkomt op een additionele loonuitkering. Bovendien wordt met deze winstdeling een ongelijkheid in de beloning van werknemers gecreëerd op grond van toevallige bedrijfsomstandigheden. Wat het NVV wél wil wordt pas enkele jaren later duidelijk (zie verder).

De fundamentele vraag of de gemeenschap en/of arbeiders moesten delen in de eigendom van de, mede door de loon- en belastingpolitiek mogelijk te maken, nieuwe investeringen, wordt in het begin van de jaren vijftig weliswaar (vrijblijvend) gesteld, een antwoord in de vorm van een regeringsmaatregel of parlementaire uitspraak wordt noch door één der politieke partijen, noch door één der vakcentrales verlangd. In economisch opzicht was de tijd er daarentegen rijp voor. De winsten waren groot en de vermogensaanwas van bedrijven enorm; de lonen daarentegen relatief laag, althans in de ogen van velen.

De vermogensaanwas van bedrijven laat zich illustreren met enkele cijfers. Bedroeg het zuiver vermogen van de naamloze vennootschappen in Nederland in 1947 nog circa 6 miljard gulden, in 1964 bedraagt dit circa 52 miljard gulden (werkelijke prijzen; in prijzen van 1947 is dat circa 26 miljard gulden) (29). Ware deze vermogensvermeerdering bijvoorbeeld gelijkelijk verdeeld onder de kapitaalbezitters enerzijds en de arbeiders en/of de Staat der Nederlanden anderzijds, dan zou in 1964 circa 40 procent van het bedrijfsvermogen eigendom zijn geweest van de arbeiders en/of de gemeenschap, inclusief het vruchtgebruik daarvan. Dit voorbeeld geldt uiteraard slechts onder de ceteris paribus veronderstelling; er wordt voorbijgegaan aan mogelijke reacties van het bedrijfsleven (zoals produktiviteitsstijging tengevolge van een sterkere betrokkenheid van werknemers bij ondernemingen, of investeringsreacties tengevolge van gewijzigde rendementsverwachtingen).

De eigendomsvraag verdwijnt in de tweede helft van de jaren vijftig enige tijd geheel uit het zicht als gevolg van de door de confessionele politieke partijen geïntroduceerde slogan bezitsvorming. In 1956 wordt W.K.N. Schmelzer (KVP) als staatssecretaris voor de bezitsvorming (en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie) de gangmaker voor het te voeren spaarbeleid. Het sparen zal worden gepremieerd: in 1958 op grond van de Jeugdspaarwet, in 1960 met de Ambtenarensparregeling, in 1962 met het Bedrijfssparen, het bevorderen van effectenbezit voor de kleine spaarder (beleggingsmaatschappijen die zich speciaal richten op de kleine spaarder krijgen vrijstelling van vennootschapsbelasting) en een

algemene spaarregeling voor Nederlanders met een gering inkomen. Het bevorderen van het eigen woningbezit (door tal van subsidieregelingen en fiscale aftrekmogelijkheden) wordt de belangrijkste peiler van de bezitsvorming (30).

De sociaal-democratie gaat mee in deze ideologie van bezitsvorming, zij het met eigen accenten. Over een vermogensaanwasdeling valt weinig meer te beluisteren. Kenmerkend is het NVV-rapport 'Wenkend Perspectief' van 1957, een aanvulling en vervolg op het Welvaartsplan van 1952. Het behandelt de inkomens- en vermogensverdeling. Wordt in 1952 nog gesteld dat "gezocht zal moeten worden naar middelen om het overheidsaandeel in de investeringen te vergroten en/of de werkmensen een aandeel in de investeringen in enige vorm te verstrekken" (31), het rapport van 1957 dat op dit zoeken uitsluitend moet geven, ontwijkt deze problematiek. Er wordt slechts gepleit voor een gelijkere inkomens- en vermogensverdeling, te realiseren door een geleidelijke verhoging van het werkmensenaandeel in het nationaal inkomen. Door de scheiding van eigendom en beheer bij veel ondernemingen is, volgens het rapport, de betekenis van het arbeidsloze inkomen - dat wil zeggen het inkomen uit vermogen -, vergeleken met de tijd voor de oorlog, aanzienlijk verminderd. "De oplossing van het sociale vraagstuk der ondernemingswinsten en ondernemingsvermogens ligt meer in een beperking van de particuliere vermogensaccumulatie (door successierechten en een progressieve inkomens- en vermogensbelasting - W.D.), alsmede van de ondernemingswinst, de uitkeringen uit de ondernemingswinst en de accumulatie van uitkeringen (aan commissarissen - W.D.), dan in de bevordering van het mededelen van de werkmensen daarin" (32).

Deze stellingname van het NVV in 1957 is evenwel slechts een episode in de geschiedenis van het sociaal-democratisch denken over het eigendomsvraagstuk. In 1964 verscheen een gezamenlijk rapport van NVV, NKV en CNV over de vermogensaanwasdeling (33). De vermogensaanwas van bedrijven dient volgens dit rapport te worden verdeeld onder kapitaalverschaffers en werkmensen in de vorm van aandelen. De oude sociaal-democratische gedachte van een aandeel voor de staat (gemeenschap) komt in dit rapport niet voor. De titel luidt niet voor niets: bezitsvorming door vermogensaanwasdeling. De te verwerven werkmensen aandelen zouden beheerd moeten worden door één of meer fondsen, waarvan de instelling ware te regelen op basis van onderhandelingen tussen werkgevers en werkmensen.

De werkgevers waren mordicus tegen dit plan. Het werd wel serieus genomen. In een omvangrijke brochure concludeert de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden dat vermogensaanwasdeling:

- de financiering van de onderneming bemoeilijkt;
- de internationale concurrentiepositie van bedrijven verzwakt;
- leidt tot grote blokken aandelenbezit waarvan de doelstellingen niet a priori identiek zijn met die van de onderneming;

- leidt tot een onevenredig grote invloed van de werknemersorganisaties door het combineren van de functies van groot-aandeelhouder en wederpartij op de arbeidsmarkt. De verzamelde (groot-)werkgevers zijn daarmee van mening "dat toepassing door de individuele onderneming van een of andere vorm van vermogensaanwasdeling op zodanige ernstige bezwaren stuit, dat de ondernemingsleiding de wezenlijke taak - het goed laten functioneren van de onderneming en het waarborgen van haar continuïteit door vrijheid terzake van winstbepaling en winstbestemming - niet naar behoren zou kunnen vervullen. Toepassing van de voorstellen van het VAD-rapport (van NVV, NKV en CNV - W.D.) kan dan ook niet van de leiding der onderneming gevergd worden" (34).

Ook 1964 gaat voorbij. Van plan tot werkelijkheid komt het niet. Het loonmatigingsargument als rechtvaardiging voor vermogensaanwasdeling wordt met het verscheiden van de (permanent!) geleide loonpolitiek ook minder opportuun. Tot 1983 sukkelt het denken over vermogensaanwasdeling, inclusief de verwachtingsvolle tijden onder het kabinet Den Uyl, voort. Dan trekt het kabinet Lubbers, aan de vooravond van een nieuwe industrialisatieronde, het wetsontwerp op de vermogensaanwasdeling in. In Zweden daarentegen mag, 10 weken later, de vermogensaanwasdeling realiteit worden (35).

Werd er over het delen van de arbeiders in de eigendom van nieuwe investeringen na 1951 in ieder geval nog gedacht, de tweede PvdA-wens, die samenhang met het uitgangspunt om de interne financiering van (nieuwe) investeringen door de loonen en belastingpolitiek te stimuleren, heeft de politieke gedachtenvorming in andere partijen zelfs nauwelijks beïnvloed. Een planmatige investeringspolitiek, te baseren op zowel een investeringswet als op overheidsfondsen als materiële basis voor industriële staatsinitiatieven als op het aandeel van de overheidsondernemingen in de totale investeringen zelf, is na 1946, gegeven de politieke krachtsverhoudingen, nooit een serieus regeringsalternatief geweest. Het hoe en waarom-niet van deze sociaal-democratische gedachten zijn in ideeënhistorisch opzicht evenwel interessant genoeg om er bij stil te staan.

Hoge bedrijfsbesparingen hebben, aldus De weg naar vrijheid (1951), maatschappelijk gezien als potentieel bezwaar dat de aanwending niet altijd daar plaatsvindt waar zij voor de volkshuishouding als geheel het meeste nut afwerpen. De belangen van het bedrijf vallen niet altijd samen met het algemeen belang (of datgene wat volgens democratische procedures als algemeen belang wordt beschouwd). Als konsekwentie van deze gedachtengang noemt De weg naar vrijheid, evenals de PvdA-woordvoerders twee jaar daarvoor bij het industrialisatiedebat, de wenselijkheid van een tot belangrijke investeringen en bedrijfstakken beperkte physieke investeringscontrole, te baseren op een investeringswet (36).

Nodig is, aldus De weg naar vrijheid, een investeringswet, "waarbij de uitbreiding van bedrijven en investeringen boven een bepaalde omvang aan toestemming wordt gebonden. Op

grond van zulk een wet zal een registratie van alle belangrijke investeringen in de produktieve sfeer ontstaan, waardoor het de overheid of de bedrijfsorganen (in het kader van de PBO, W.D.) mogelijk wordt voortdurend de ontwikkelingen, die van wezenlijk belang zijn, te volgen." De overheid zou op grond van deze wet voorts de bevoegdheid moeten hebben investeringen te verbieden, die in strijd komen met internationale afspraken of waarvan kan worden aangenomen dat ze dienen tot het scheppen van een grotere produktie-capaciteit dan waaraan behoefte bestaat (37).

De tweede industrialisatieminister, J. Zijlstra (ARP) gaat (kort voor zijn benoeming) expliciet en kritisch in op deze voorstellen. In de eerste plaats betwijfelt hij of de overheid de doelmatigheid van private investeringen voldoende kan beoordelen. De ervaringen hiermee tijdens de jaren van wederopbouw noemt hij niet maatgevend, ongeacht de waardering ervan. Zijn de prioriteiten in een extreme schaarsteperiode nog vrij duidelijk (essentiële in plaats van luxe produkten, harde in plaats van zachte valuta, importvervangende goederen in plaats van buitenlandse goederen), in 1952 ontbreken dit soort aanknopingspunten geheel. Ten tweede keert hij zich tegen de veronderstelling van het PvdA-rapport dat er langdurig hoge bedrijfsbesparingen in het verschiet liggen, tenzij men "door een te lang vastgehouden dividendstop plus loonstop de bedrijven tot bovenmatige interne financiering dwingt, welke dan natuurlijk moet leiden tot overheids- en arbeidersaanspraken, welke beide alleen in de collectieve sfeer realiseerbaar zijn" (38). Globale investeringscontrole, zo besluit Zijlstra zijn kritiek, behoeft niet te worden verworpen. Er zijn echter ergens 'kritische waarden', die bij overschrijding de 'vrijheid in de maatschappelijke orde' principieel in gevaar brengen.

Tot een planmatige investeringspolitiek is het in de jaren vijftig niet gekomen. Niet alleen omdat de coalitiepartners van de PvdA er niet van wilden weten, maar ook (om met Van der Zwan te spreken (39)) vanwege het te sterk ideologisch en te weinig concrete karakter van de sociaal-democratische voorstellen. Er werd nimmer duidelijk welke daadwerkelijke investeringen de PvdA niet gewenst achtte en welke door haar wenselijk bevonden investeringen niet van de grond kwamen.

In de loop van de jaren vijftig verdwijnt de gedachte van een planmatige investeringspolitiek binnen de PvdA naar de achtergrond. Het beleid van de PvdA als coalitiepartner in de regering wordt in de woorden van Van Lier, destijds kamerlid van de PvdA, vooral getypeerd door de poging tot behoud van wat mede onder haar verantwoordelijkheid onmiddellijk na de oorlog aan verworvenheden was veroverd (40). Voor een nieuw initiatief als een planmatige investeringspolitiek werd, vanwege de minderheidspositie van de PvdA in het politieke krachtenveld, nauwelijks energie vrijgemaakt. De gedachte daaraan verschoof mede daardoor naar de achtergrond.

In een toelichting op de economische paragraaf van het beginselprogramma van 1959 verdedigt Den Uyl de koersverandering als volgt. "Om de gebleven kapitalistische elementen in onze maatschappij te verwijderen", komt het in de eerste plaats aan op "een planmatige ordening van produktie en verdeling, nationaal en internationaal. Deze ordening betekent niet een alles omvattende bemoeienis met het economische leven. Zij betekent geen gedetailleerde voorschriften ten aanzien van investering, produktieomvang, soort van de produktie en prijzen. Inzicht en ervaring hebben tot de slotsom geleid, dat het mogelijk is een evenwichtige economische ontwikkeling tot stand te brengen onder voorwaarde dat de overheid een aantal vitale economische beslissingen bepaalt. De verhouding tussen consumptie en investeringen, de omvang van de totale loonsom, de verhouding tussen overheids- en particuliere investeringen, het prijsniveau en de vestigingsplaats van de bedrijven. Dit houdt in dat naast de door de overheid te nemen beslissingen ruimte blijft voor beslissingen door de afzonderlijke ondernemingen te nemen en dus ook voor concurrentie" (41).

Tevens relativeert de PvdA nu ook de betekenis van socialisatie. "Socialisatie wordt in het nieuwe program niet ongeconditioneerd aanbevolen. Het is een middel onder vele andere en zal telkens op zijn doeltreffendheid moeten worden getoetst" (42), aldus Den Uyl. Nog vier jaar verder, in 1963, is het concept van een planmatige investeringspolitiek geheel verdwenen. In "Om de kwaliteit van het bestaan" wordt - onder invloed van het werk van de Amerikaanse econoom Galbraith - de planmatige leiding van de economische groei slechts garticuleerd als uitbreiding van de collectieve voorzieningen ten koste van de verruiming van de particuliere consumptie (43).

Samenvattend kan worden gesteld dat in het begin van de industrialisatieperiode het bevorderen van de interne financiering van industriële investeringen middels de loon- en belastingpolitiek op de steun van alle belangrijke partijen mocht rekenen. De confessionele partijen, evenals de liberalen, wensden al spoedig een zekere liberalisatie van de loonpolitiek, waarvan ook gevolgen worden verwacht voor de interne financiering. Zijlstra noemt expliciet het gevaar van een "bovenmatige" interne financiering. De sociaal-democraten hielden gedurende de gehele industrialisatieperiode vast aan de gedachte van een planmatig sociaal-economisch beleid, waarvan de loon- en (de gewenst geachte) investeringspolitiek belangrijke onderdelen vormen. Vanuit deze optiek vormt de vermogensaanwasdeling niet alleen een voor de hand liggende compensatie voor de betrachte loonmatiging, maar ook een middel om de overheid fondsen te verschaffen, teneinde de investeringen te sturen in een wenselijk geachte richting. De katholieke gedachten op het terrein van de bezitsvorming lagen ver van zo'n planmatig investeringsbeleid. Individuele bezitsvorming dient in de eerste plaats ter integratie van de arbeider in het maatschappelijk bestel ("opheffing van het

proletariaat"). Aanvankelijk geldt het loonmatigingsargument. Een (gedwongen) arbeidersspaarregeling moet de ruimte voor investeringen openhouden. In de loop van de jaren vijftig komt het accent te liggen op winstdeling (vrij te besteden) en gepremieerd sparen. De katholieke gedachten zitten dan op dezelfde lijn als die van protestants-christelijken en liberalen.

4.3 De interne financiering van industriële investeringen

Het bevorderen van de interne financiering van industriële investeringen krijgt instrumenteel gezien vooral gestalte door de loonpolitiek en de fiscale politiek. De laatste twee beogen ook andere en ruimer geformuleerde doelstellingen; het bevorderen van de interne financiering van industriële investeringen is daar slechts één, belangrijke doelstelling van. Wél zijn een aantal onderdelen van het fiscale beleid exclusief gericht op de interne financiering, met name de vervroegde afschrijving en de investeringsaftrek; beide zijn onderdelen van de vennootschapsbelasting. De loonpolitiek en de fiscale politiek zijn in voorgaande hoofdstukken reeds besproken, zodat hier de beoogde betekenis voor de interne financiering van industriële investeringen slechts hoeft te worden gememoreerd.

In het geval van de loonpolitiek bleek het - wetenschappelijk gezien - niet mogelijk de hypothese te toetsen dat de geleide loonpolitiek resulteerde in een geringer loonvoetstijging dan bij een vrije loonvorming in de rede zou liggen. Terzake van de fiscale politiek is de veronderstelling dat vermindering van de druk van bedrijfsbelastingen een toename van de investeringen tot gevolg heeft veel harder te maken. Enerzijds is deze veronderstelling plausibel vanuit een theoretisch gezichtspunt; de investeringen worden mede bepaald door hetzij de verwachte risicobeloning, hetzij de beschikbaarheid van bedrijfsfondsen - beide factoren worden uitgaande van de ceteris paribus veronderstelling in sterke mate door de druk van de bedrijfsbelastingen beïnvloed -, hetzij door een combinatie van beide factoren. Anderzijds wordt dit theoretisch plausibele verband ook bevestigd door empirisch onderzoek. Met betrekking tot het in Nederland gevoerde fiscale beleid werd geconcludeerd dat rondom de jaren vijftig de bedrijfsbelastingen in sterke mate werden ontzien als bron van belastingheffing (zie hoofdstuk 3).

Hoe ontwikkelde de doelvariabele, de interne financiering van industriële investeringen, zich nu rondom de jaren vijftig? Tabel 4.1 laat zien dat in de jaren 1951-1956 er sprake is van zowel een stijgend, als een hoog niveau van interne financiering in de industrie. Binnen de industriële sector zijn het de openbare nutsbedrijven die relatief de geringste mate van interne financiering kennen.

TABEL 4.1: interne financiering (i.f.) in de industrie 1951-1956

	1951		1952		1953		1954		1955		1956	
	tot. fin. ^b	% i.f.	tot. fin.	% i.f.	tot. fin.	% i.f.	tot. fin.	% i.f.	tot. fin.	% i.f.	tot. fin.	% i.f.
Chemie	168,2 (167,1)	37	165,6 (166,7)	71	122,0 (176,8)	76	206,6 (218,8)	97	208,4 (248,4)	97	287,3 (345,7)	81
Metaal	227,4 (308,5)	49	340,0 (312,9)	69	308,8 (262,0)	84	284,0 (302,5)	88	395,7 (417,8)	90	487,0 (547,9)	82
Papier	43,8 (52,1)	65	50,1 (40,1)	83	33,3 (31,6)	91	46,3 (52,4)	92	54,0 (76,2)	72	85,0 (92,6)	68
Textiel	118,5 (126,3)	87	113,0 (100,5)	80	95,9 (102,6)	87	124,7 (121,0)	84	126,1 (132,5)	84	147,0 (164,2)	83
Confec- tie	14,4 (14,0)	90	10,2 (10,4)	83	19,1 (19,8)	89	22,9 (25,1)	88	38,2 (36,1)	84	39,8 (40,7)	88
Gas, elec- tric., water	273,6 (372,8)	44	452,1 (390,7)	36	362,7 (353,3)	44	366,0 (345,3)	49	423,2 (391,4)	45	373,6 (478,6)	41
Voedings- en genot- mid.	161,1 (164,8)	80	129,8 (127,1)	79	129,3 (132,3)	82	149,0 (150,5)	86	194,1 (200,4)	85	210,4 (235,9)	78
TOTAAL INDUS- TRIE ^a	1134,3 (1336,9)	58	1361,6 (1249,1)	62	1173,6 (1190,2)	71	1395,8 (1408,4)	77	1681,1 (1750,6)	79	1875,4 (2160,1)	73

a. exclusief bouwnijverheid en ambacht

b. totale kostprijs van in het betreffende jaar in bedrijf gestelde activa in miljoenen guldens; tussen haakjes het in het betreffende jaar vastgelegde bedrag voor investeringen in vaste activa.

Bron: CBS, Investerings in vaste activa in de industrie, bouwnijverheid en openbare nutsbedrijven, 1951 t/m 1956.

In 1957 staakt het CBS de publicatie van deze data; de betreffende vragen worden dan uit de jaarlijkse investerings-enquêtes geschrapt. Er zijn wel indicaties die het aannemelijk maken dat ook in de jaren 1957-1964 de industrie genoeg middelen heeft om de investeringen in voldoende mate met eigen middelen te financieren. In bijlage 2.1 is het beeld geschetst van een stijgend winstniveau van NV's in de jaren 1950-1960 gevolgd door een kentering in de jaren 1961-1965 tot het niveau van de beginjaren vijftig; voor de industriële NV's was de kentering minder geprononceerd. Dit impliceert, dat mocht de financieringswijze van industriële investeringen in de jaren na 1956 ingrijpend veranderd zijn - hetgeen onwaarschijnlijk is -, de ontwikkeling van de winsten hier niet de belangrijkste reden van is. Dat de omvang van de interne financiering in ieder geval tot 1960 zeer hoog is blijkt uit het jaarverslag 1960 van de Herstelbank. Daarin worden de mogelijke bezwaren van de hoge zelffinanciering breed uitgemeten (44):

- a. De zelffinanciering ontnemt aan de aandeelhouders de mogelijkheid ieder voor zich uit te maken hoe zij de door de onderneming behaalde winsten willen besteden.
- b. De zelffinanciering en het dividendbeleid dat daarvan het complement is, kunnen een aandelenkoers tengevolg hebben die de aandeelhouders een vermogensaanwas onthoudt en het gevaar van opkopen van de aandelen door derden, die de leiding van de onderneming in handen willen krijgen, vergroot.
- c. De zelffinanciering kan een onverantwoorde expansie van de onderneming in de hand werken.
- d. De zelffinanciering beperkt de werkingsfeer van de kapitaalmarkt, waardoor de besparingen niet kunnen worden aangewend voor de investeringen die de grootste bijdrage leveren tot de welvaart van het land.

Concluderend kan worden gesteld dat de in de eerste industrialisatienota (1949) geformuleerde doelstelling van een (aanzienlijke) vergroting van de interne financiering van industriële investeringen meer dan vervuld is in de volgende industrialisatiejaren. De loon- en fiscale politiek zijn de belangrijkste daartoe door de staat gehanteerde middelen. De twee politieke condities waaraan de sociaal-democratie (aanvankelijk) het overheidsbeleid terzake van de interne financiering van investeringen wilde binden - vermogensaanwasdeling door de staat en/of werknemers en een planmatig investeringsbeleid (investeringswet) - werden niet gehonoreerd. Het eerste verlangen werd gaande de jaren vijftig binnen de sociaal-democratie tijdelijk terzijde geschoven. Het gewenste planmatige investeringsbeleid werd ingrijpend geclausuleerd.

De met de loon- en fiscale politiek beoogde bevordering van de interne financiering van investeringen was vooral van betekenis voor de (grotere) gevestigde ondernemingen. Voor nieuwe en kleinere ondernemingen en/of in technologisch opzicht gedurfde investeringen was - voor zover het om het financieringsvraagstuk gaat - vooral het gericht voorwaarden-scheppend beleid belangrijk.

4.4 Gericht voorwaardenscheppend beleid

Het gericht voorwaardenscheppend overheidsbeleid inzake de financiering van industriële investeringen bestaat rond de jaren vijftig uit het volgende:

- de oprichting van en kredietverlening door de Herstelbank;
 - de oprichting van de Nederlandse Participatiemaatschappij, een dochter van de Herstelbank in 1948;
 - de oprichting van de Export-Financiering-Maatschappij in 1951;
 - de oprichting van het Industrieel Garantiefonds in 1958;
 - het garanderen van door de Nederlandse Middenstandsbank te verlenen kredieten aan het industriële midden- en kleinbedrijf.
- Deze vijf onderdelen worden achtereenvolgend besproken en ge-evalueerd.

Herstelbank

31 Oktober 1945 wordt de Maatschappij tot Financiering van het Nationaal Herstel NV, afgekort tot Herstelbank, opgericht. Het belangrijkste doel van deze bank is "het verschaffen van kapitaal voor de financiering van het herstel van de welvaart des Rijks". Daarnaast heeft de bank een taak bij de uitkering van oorlogsschaden (rijksbijdragen en molestpenningen) (45).

Het aandelenkapitaal van de Herstelbank, groot 300 miljoen gulden, wordt voor 50 1/3 procent door de staat en voor 49 2/3 procent door banken, institutionele beleggers en het publiek gestort. De laatste krijgen een dividendgarantie van 3,5 procent, een aanzienlijk percentage voor de eerste naoorlogse jaren. Het aandelenkapitaal wordt in de jaren vijftig en zestig niet meer vergroot; wel wordt het werkkapitaal uitgebreid door een obligatielening en enkele onderhandse leningen. Wanneer vanaf 1960 de industriële kredietverlening door de handelsbanken explosief gaat groeien wordt de Herstelbank omgedoopt tot Nationale Investeringsbank, onder wijziging van de statuten en reductie van het nominale aandelenkapitaal tot 100 miljoen gulden, ingaande 1971 (46).

Het Nederlandse bankwezen is van oudsher op de handel georiënteerd en daarmee op het kortlopend krediet. De Herstelbank gaat vanaf 1945 een gat in de markt dichtten: langlopende kredieten (47). "Men was bij het overleg, dat door de Nederlandse regering in 1945 in ruime kring werd gepleegd", aldus J.F. Posthuma, destijds directeur van de Herstelbank, "in het algemeen van oordeel, dat het wenselijk zou zijn het Nederlandse bankwezen aan te vullen met een instelling, in staat langlopende credieten te verstrekken teneinde investeringen te financieren" (48). Minister van Financiën P. Lief-tinck (PvdA) nam vervolgens het initiatief tot oprichting van de Herstelbank. Hoewel van particuliere zijde geen soortgelijke initiatieven te verwachten vielen nam niet iedereen het hem in dank af. Gesproken werd van de stroppenbank of de bank van de koude socialisatie (de Herstelbank mocht volgens de statuten deelnemen in het aandelenkapitaal van bedrijven). Beide verwijten bewezen zich in de naoorlogse praktijk als

ongegrond. De angst voor koude socialisatie bij veel ondernemers leidde er wel toe dat er vooral in de eerste jaren vaak kredieten werden verleend waar deelneming in het kapitaal de aangewezen financieringswijze geweest zou zijn; althans naar de mening van de directie van de Herstelbank (49).

Kort na de oprichting van de Herstelbank wordt de Bijzondere Financiering in het leven geroepen. Deze regeling behelst een garantie van de staat aan de Herstelbank voor leningen aan ondernemingen ter overbrugging van het verschil tussen enerzijds de kosten van het herstel ten gevolge van oorlogsschade en anderzijds de rijksbijdrage daaraan en molestpenningen van verzekeringsmaatschappijen. Criteria voor deze Bijzondere Financiering zijn de potentiële bijdrage van de betreffende onderneming aan 's lands welvaart, en de noodzaak van deze financiering voor de rendabiliteit en/of het herstel van de concurrentiepositie van de onderneming. De onderneming met zo'n financieringsregeling wordt op het door de staat gegarandeerde deel van het krediet slechts belast, indien en voor zover de exploitatielasten dat toestaan. De regeling Bijzondere Financiering staat ook open voor die ondernemingen waarvan de vestiging "in het belang van 's lands welvaart" in hoge mate op prijs wordt gesteld (50). Dit laatste criterium wint in de bankpraktijk aan belang naarmate wederopbouw en herstel vorderen.

Staatsinvesteringsmaatschappijen zijn tot het begin van de jaren zestig in West-Europa nog een betrekkelijk zeldzaam verschijnsel. Nederland vormt met België, Spanje en Italië een uitzondering.

België kent sinds 1919 de Nationale Maatschappij voor krediet aan de Nijverheid (deze verschaft middellange en lange termijn kredieten; zij neemt geen participaties). Na de oorlog is zij één van de belangrijkste kredietinstellingen in België geworden.

West-Duitsland kent daarentegen pas sedert het begin van de jaren zeventig staatsinvesteringsmaatschappijen op federaal niveau (op centraal niveau worden vanaf 1971 op basis van een speciaal staatsfonds, dat een nazaat is van het Europees Herstel Programma, activiteiten van particuliere investerings- en credietgarantiemaatschappijen gesteund). Een uitzondering is de Berliner Industriebank A.G. Deze bank werd al in 1953 in staat gesteld om op basis van een Marshallfonds deel te nemen in het aandelenkapitaal van ondernemingen; deze activiteiten waren echter tot het probleemgebied Berlijn beperkt. Daar staat tegenover dat met name de Deutsche Bank - evenals haar gedwongen (regionale) deconcentratie in de jaren 1947-1957 - van oudsher, maar vooral in de Nazi-tijd, een extensieve bemoeienis heeft met de financiering van industriële investeringen (51). Anders dan in Nederland voorzag het Duitse bankwezen in de behoefte aan langlopend industrieel krediet.

De opkomst van de meeste staatsinvesteringsmaatschappijen in West-Europa dateert van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig, zoals de Industrial Reorganisation Corporation (1966) in Engeland en in Nederland de Nederlandse

Herstructureringsmaatschappij (1972) en de Noordelijke Ontwikkelings Maatschappij (1974). In deze periode gaan echter ook andere argumenten gelden dan bij de oprichting van de Herstelbank. Naast het steunen van door de kapitaalmarkt verwaarloosde winnaars ("picking neglected winners") wordt dan het behoud van bestaande werkgelegenheid een steeds belangrijker motief voor de oprichting van staatsinvesteringsmaatschappijen. Een derde motief dat, evenals het voorgaande, rond de jaren vijftig nauwelijks van toepassing is op de Herstelbank, is het "bufferen" van politieke pressie op ondernemingen die overheidseigendom zijn (52).

De betekenis van de Herstelbank voor de financiering van industriële investeringen in de hier bestudeerde periode blijkt uit tabel 4.2.

TABEL 4.2: kredietverlening door de Herstelbank

	Afgesloten contracten	Uitstaande contracten per ultimo december		Opgenomen op contracten	Uitstaande industriële contracten ^a	
	mln gld	mln gld	aantal bedrijven	%	mln gld	(%)
1946	50,6	50,3	68	53	36,4	(72%)
1947	77,8	122,6	166	47	93,2	(76%)
1948	97,9	205,8	232	47	154,5	(75%)
1949	85,5	264,3	267	70	167,7	(63%)
1950	81,3	256,7	296	89	187,9	(73%)
1951	128,9	348,4	337	75	262,7	(75%)
1952	140,8	351,0	330	75	238,4	(68%)
1953	137,0	406,5	314	71	252,2	(62%)
1954	131,8	448,6	299	63	224,5	(50%)
1955	139,2	520,6	349	67	242,6	(47%)
1956	84,2	567,4	456	79	254,3	(45%)
1957	46,2	544,7	430	90	214,1	(39%)
1958	29,0	480,5	386	97	198,9	(41%)
1959	48,9	487,3	505	97 ^b	169,8	(35%)
1960	62,4	477,2	471	93 ^b	160,9	(34%)
1961	89,2	464,5	412	93 ^b	177,4	(38%)
1962	87,1	498,4	408	92 ^b	207,5	(42%)
1963	77,3	522,0	428	89 ^b	233,7	(45%)
1964	172,0	616,7	477	86 ^b	315,0	(51%)
Totaal	1767,1			-		-
Gemidd.	93			82 ^c		50% ^c

a. incl. mijnbouw en bouwnijverheid. De metaal- en chemische nijverheid zijn verreweg de belangrijkste industriële debiteuren.

b. berekening W.D.

c. gewogen gemiddelde, berekening W.D.

Bron: Tien jaar economisch leven in Nederland, Den Haag 1955; jaarverslagen Herstelbank 1958, 1960, 1962, 1964.

Tabel 4.2 laat zien dat voor de Herstelbank de betekenis van de industriële kredietverlening vanaf het begin van de jaren vijftig procentueel in betekenis afneemt, al is er vanaf 1962 een kentering in deze trend. In nominale bedragen bezien neemt de industriële kredietverlening toe, zij het in reële bedragen weinig spektakulair.

Bezien we de ontwikkeling van de nieuw afgesloten contracten dan zijn de jaren 1951-1955 topjaren, evenals het jaar na de "loonexplosie" (ook wel het "inhaaljaar") 1964 (in 1965 is het bedrag der nieuw afgesloten contracten weer aanzienlijk gedaald tot ca. 128 mln gld). De uitstaande contracten nemen daarentegen toe. Dit duidt erop dat de contractduur in de loop van de jaren toeneemt; dit wordt ook weerspiegeld door de percentages onder 'opgenomen op contracten'. De Herstelbank veroverd zich, met andere woorden, een hechte plaats onder de "lange" financieringsinstellingen.

De betekenis van de Herstelbank voor de financiering van de industrialisatie in de jaren 1950-1964 laat zich vrij exact becijferen. Gaan we ervan uit dat het percentage opgenomen industriële contracten hetzelfde is als voor het totaal der afgesloten contracten, dan financiert de Herstelbank in de jaren 1950-1964 (in ieder geval gedurende enige tijd): 50 procent van 1455 mln gld = 728 mln gld aan industriële investeringen. Gecorrigeerd voor een (gewogen) gemiddeld opnemingspercentage van 82 procent komt dit neer op 2,0 procent van het totaal der industriële investeringen (in vaste activa) in deze jaren (53).

De statutenwijziging van 1962 (in 1963 goedgekeurd door de Staten-Generaal) heeft als voornaamste reden het voortbestaan na 1970 te verzekeren; op die datum zou de Herstelbank volgens de oude statuten haar werkzaamheden beëindigen. De naamsverandering brengt tot uitdrukking dat de periode van wederopbouw en herstel definitief verleden tijd is. De Nationale Investeringsbank (NIB) gaat zich, meer nog dan in de periode van de Herstelbank, toeleggen op lange termijn kredietverlening. Dit moet haar tevens onderscheiden van de handelsbanken, die zich omstreeks 1960 op de middellange kredietverlening gaan toeleggen, na hun voorspoedige penetratie op de spaarmarkt sedert 1957 (54).

Het optimisme over de toekomst van de Europese Gemeenschap is rond 1962 groot. In de nieuwe statuten van de NIB wordt de beperking opgeheven dat voor kredietverlening alleen in Nederland gevestigde en werkzame bedrijven in aanmerking komen. Niet alleen de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt maakt deze wijziging wenselijk, maar ook de kans dat "te eniger tijd 'Europese naamloze vennootschappen', waaronder wij verstaan naamloze vennootschappen, die zullen worden geregeerd door een supranationaal statuut, aan het maatschappelijk verkeer zullen gaan deelnemen" (55). Tot op heden is de Europese politiek echter een dergelijk antwoord op de internationalisering van het bedrijfsleven schuldig gebleven (56).

De betekenis van de Herstelbank voor de industrialisatie is niet alleen gelegen in de (industriële) kredietver-

lening, maar ook in twee andere initiatieven: de oprichting van de Nederlandse Participatie Maatschappij NV (NPM) in 1948 en de stichting van de NV Export-Financiering-Maatschappij (EFM) in 1951.

Nederlandse Participatie Maatschappij

De NPM werd een samenwerkingsverband van de Herstelbank, institutionele beleggers en (andere) commerciële banken. Doel was het transformeren van risicomidkend naar risicodragend kapitaal. In 1948 wordt begonnen met een kapitaal van 13½ miljoen gulden. Eind 1954 bedraagt dit nog niet meer dan 20 miljoen gulden. Voor de financiering van de industrialisatie is zij geen groot succes; in bedrijfseconomisch opzicht daarentegen wel (57). In de loop der jaren is de NPM zich steeds meer gaan ontwikkelen tot een beleggingsmaatschappij (58).

Export-Financiering-Maatschappij

Strikt genomen is de NV Export-Financiering-Maatschappij (EFM) niet van betekenis voor de financiering van industriële investeringen. Haar taak is het verlenen van kredietfaciliteiten voor exporttransacties. Men kan hier echter ook spreken van investeringen in het verwerven van buitenlandse opdrachten. Niet alleen om deze reden wordt hier enige aandacht aan de EFM geschonken, maar ook omdat de oprichting is te beschouwen als indirect resultaat van overheidsbeleid.

Naarmate het naoorlogs herstel in en buiten Nederland vorderde nam de internationale handel toe. Terwijl de afzetmogelijkheden van bedrijven op binnenlandse markten verminderten nam de buitenlandse concurrentie op nationale en internationale markten toe. De concurrentie op buitenlandse markten gold in het bijzonder die (importerende) landen waarvan de monetaire positie belette om voldoende deviezen beschikbaar te stellen, nodig voor de contante betaling van de vaak onontbeerlijke goederen. Dit dwong de op de export georiënteerde Nederlandse producenten tot het verkrijgen van kredieten voor de afnemers welke zij niet zelf konden verlenen. Deze problematiek speelde aanvankelijk vooral voor de Nederlandse scheepsbouw, maar al spoedig ook bij fabrieken voor rollend materieel en andere bedrijven (59).

De EFM werd in juni 1951 opgericht op initiatief van de Herstelbank, samen met een achttal particuliere banken (60). De Herstelbank nam 60 procent van het aandelenkapitaal dat in totaal aanvankelijk f 3.040.000,- groot was. Tevens verschaft de Herstelbank een achtergestelde lening van 25 miljoen gulden. (61). Er was samenwerking met de particuliere banken gezocht omdat de EFM zich niet zou bewegen op het terrein van andere instellingen (a); voorzien werd dat de omvang van de kredietaanvragen ten behoeve van de exportfinanciering te groot voor de EFM zou worden (b); het voor de hand lag om gebruik te maken van de ervaring van de particuliere banken met vestigingen en verbindingen in het buitenland (c) (62). De EFM zou veelvuldig gaan samenwerken met de Nederlandsche

Credietverzekering Maatschappij NV; deze maatschappij verzorgt naast dekking van het debiteurenrisico ook de politieke, transfer- en koersrisico's. Tot slot verleende ook de staat nadrukkelijk medewerking aan de EFM door in de rijksbegroting een bedrag van 50 miljoen gulden uit te trekken als garantie voor de EFM ter vrijwaring tegen liquiditeitstekorten, voor zover deze het genoemde bedrag niet te boven gaan.

De betekenis van de EFM voor de Nederlandse exporteurs groeide in de eerste jaren van haar bestaan snel, zoals blijkt uit de volgende gegevens uit de jaarverslagen.

	Verleende exportkredieten mln. gld. (1)	Waarde van betreffende export	(1) als % van de Nederlandse export in betreffend jaar
1951/1952	83,2	275,5	---
1953	54,7	---	0,67
1954	94	---	1,02
1955	294	---	2,88

Voor latere jaren verschaffen de jaarverslagen geen gegevens over de omvang van de in het verstreken jaar verleende kredieten. Gegevens over de kredietportefeuille (ultimo december) leren evenwel dat de EFM in 1956 haar grootste omvang bereikt. De kredietportefeuille is dan (eind december) 589 miljoen gulden groot (dec. 1955: 471 miljoen gulden); in de jaren 1957-1965 loopt de omvang van de kredietverlening geleidelijk terug tot 478 miljoen gulden (ultimo december) (63). Concluderend kan worden gesteld dat de EFM vooral in de eerste helft van de jaren vijftig een belangrijke functie vervult voor de financiering van exportkredieten. Naarmate de internationale handel normaliseerde - midden jaren vijftig is de convertibiliteit van de valuta van de westerse industrielanden hersteld - stabiliseert haar betekenis voor de Nederlandse exporteurs.

Industrieel Garantiefonds

Voor al bij de aanvang van de industrialisatiepolitiek speelt de vraag of er wel voldoende aanbod van risicodragend kapitaal is. De eerste industrialisatienota meldt dat het noodzakelijk is een deel van de bij de institutionele beleggers gevormde besparingen te transformeren in risicodragend kapitaal (64). Plannen voor wat in 1957 het Industrieel Garantiefonds (IGF) gaat heten zijn reeds in 1949 in voorbereiding. Het IGF zou met gemeenschapsgelden en overheidsgaranties, naast de Nederlandse Participatie Maatschappij, waarin de staat slechts indirect (middels de Herstelbank) is betrokken, moe-

ten opereren. In 1951 worden de plannen terzijde gelegd, vanwege de noodzakelijk geachte bestedingsbeperking. Een jaar later, nadat blijkt dat de bestedingsbeperking haar doel enigszins voorbij schiet, vraagt de minister van Economische Zaken de Hoofdcommissie voor de Industrialisatie advies over het oprichten van een Industrieel Garantiefonds. De aanleiding is het vrijgeven door het Mutual Security Agency van een bedrag van 100 miljoen gulden van de tegenwaarderekening van de Marshallhulp (65). Het zal evenwel nog tot 1957 duren voor de Wet Stichting Industrieel Garantiefonds in het Staatsblad verschijnt (66).

Het doel van deze stichting is het voorzien in de behoefte aan risicodragend kapitaal. Dit doel moet worden bereikt door:

- a. het mede-oprichten van en deelnemen in financieringsmaatschappijen;
- b) het verstrekken van garanties voor door die financieringsmaatschappijen op te nemen leningen (het IGF financiert dus niet direct!);
- c) het verstrekken van dividend-garanties op de participaties (67).

Blijkens de Memorie van Toelichting moet het IGF zich vooral richten op kleine en middelgrote ondernemingen die niet langs andere weg risicodragend kapitaal kunnen verkrijgen. Het fonds mag alleen meewerken aan financieringstransacties welke per geval een bedrag van 1 miljoen gulden niet overschrijden; in uitzonderingsgevallen kan deze maximumgrens 2,5 miljoen gulden bedragen.

Voor de industrialisatie rondom de jaren vijftig is het IGF niet van belang. Pas na vijf jaar (1961) wordt de stichting daadwerkelijk opgericht, evenals de twee financieringsmaatschappijen waarin zij gaat participeren. Na 1965 komen de verzoeken om deelneming vervolgens op gang (68).

Nederlandse Middenstandsbank

Voor investeringen in het ambacht, de kleine en de middelgrote industrie kan door de Nederlandse Middenstandsbank (NMB) een krediet worden verleend onder staatsgarantie. In deze periode is dat het werktuigenkrediet, later bedrijfsuitrustingskrediet, ook wel industrieel krediet genoemd.

De staat had vanaf 1942 een meerderheidsaandeel in de NMB van 86 procent. Toen deze bank ging groeien en haar aandelenkapitaal uitbreidde liep het staatsaandeel vanaf 1954 geruisloos terug tot een minderheidsaandeel (69).

De betekenis van het werktuigen- respectievelijk bedrijfsuitrustingskrediet voor de financiering van de industrialisatie is aanzienlijk (tabel 4.3).

TABEL 4.3: door de NMB onder garantie van de staat nieuw gecontracteerde werktuigen resp. bedrijfsuitrustingskredieten

JAAR	AAN-TAL	KREDIETBEDRAG (MLN GLD)	JAAR	AAN-TAL	KREDIETBEDRAG (MLN GLD)
1948	164	1,07	1955	3987	36,6
1949	168	1,2	1956	4624	45,6
1950	312	2,02	1957	onbekend	
1951	504	3,96	1958	3957	38,06
1952	728	7,73	1959	6054	72,37
1953 ^{a)}	2132	17,13	1960	5282	64,91
1954	2751	21,13	1961	4676	61,1

a. In 1953 wordt het maximumbedrag verhoogd van f 50.000,- tot f 100.000,-.

Bron: Vierde industrialisatienota p. 4; Memories van Toelichting bij de Rijksbegroting, Hoofdstuk Economische Zaken, voor de dienstjaren 1958 en 1963.

Het totaal van deze kredieten bedraagt voor de jaren 1948 - 1961 372,9 miljoen gulden (excl. 1957). Dat is 1,6 procent van de bruto industriële investeringen in deze jaren. Deze financiering wordt, het zij herhaald, niet door de staat verleend, maar gegarandeerd. De verliezen hierover zijn in deze jaren zeer beperkt. In de jaren 1949-1963 wordt f 220.600,- als verliescompensatie aan de NMB uitgekeerd (70). Het percentage verliezen kan daarmee globaal op 0,06 procent van het verleende kredietbedrag worden geschat. De winst op deze vorm van kredietverlening komt de NMB toe en daarmee ten dele ook het Rijk als groot-aandeelhouder.

4.5 DE DIRECTE BIJDRAGEN VAN DE OVERHEID

Onder de directe bijdragen van de overheid aan de financiering van industriële investeringen wordt hier tweërlei verstaan. Ten eerste die transacties waarbij de (centrale) overheid de financiële middelen verschaft, zoals bij deelnemingen, investeringen door staatsbedrijven en het verlenen van ontwikkelingskredieten. Ten tweede de investeringen door industriële overheidsbedrijven (vennootschappen waarin de overheid een 100 procent deelneming heeft), in casu nagenoeg alle openbare nutsbedrijven. Deze laatste groep valt anders dan bij de staatsbedrijven niet onder de regels van de rijksbegroting, terwijl de eigendom en daarbij behorende bevoegdheden veelal in gemeentelijke en/of provinciale handen liggen.

Rond de jaren vijftig kent Nederland drie industriële staatsbedrijven: de in 1901 opgerichte Staatsmijnen, die in 1966 worden getransformeerd tot de NV DSM; de Artillerie-inrichtingen (71) en het in 1957 opgerichte Staatsgasbedrijf dat in 1963 overgaat in de NV Nederlandse Gasunie. Staatsbedrijven hebben een publiekrechtelijke rechtsvorm. Zij zijn als tak van rijksdienst bij de wet aangewezen om bepaalde goederen of diensten te produceren. Hun verzelfstandigde beheersvorm en hun eigen, begrotingstechnisch afwijkend, statuut onderscheiden hen van de andere onderdelen van de overheidsorganisatie. De inkomsten die zij voor hun activiteiten verkrijgen worden op de markt bedongen, evenwel zonder dat het winststreven conditio sine qua non is. Politieke bemoeienis met het ondernemingsbeleid (prijzen, investeringen) is mogelijk (72).

Staatsmijnen

Van de drie industriële staatsbedrijven is de Staatsmijnen verreweg de belangrijkste. Rond de jaren vijftig zijn daar twee ontwikkelingen van belang. Enerzijds wordt het chemisch bedrijf der Staatsmijnen aanzienlijk uitgebreid, anderzijds wordt het rendement op de kolendelving vanaf het begin van de jaren zestig steeds geringer. De nieuwste mijn Beatrix wordt zelfs niet meer in gebruik genomen. Door de ontwikkelingen op de energiemarkt, waar olie en aardgas - en naar men verwachtte in de toekomst ook kernenergie - de kolen verdringen, wordt gekozen voor een verdere expansie van de chemische activiteiten. Sluiting van de mijnen volgt in de jaren zestig.

De investeringsactiviteit van de Staatsmijnen is aanzienlijk. De begroting van het ministerie van Economische Zaken vermeldt voor de jaren 1949 - 1964 een bedrag van circa 640 miljoen gulden kapitaalsuitgaven ten behoeve van de Staatsmijnen. Dit is gemiddeld 43 miljoen gulden per jaar en omvat in deze periode ruim 2 procent van alle bruto industriële investeringen in Nederland (73).

In het begin van de jaren zestig is de Staatsmijnen een goed renderend industrieel grootbedrijf met 40.000 mensen in dienst. Het bedrijf telt dan vier grote mijnen, twee omvangrijke cokesfabrieken, een uitgebreid complex chemische fabrieken van stikstofmeststoffen, organische producten en kunststoffen, twee research-instituten, een aantal elektrische centrales en een spoorweg- en havenbedrijf. Voorts bezitten de Staatsmijnen enkele dochterondernemingen voor onder andere transport en overslag en wordt in een aantal verkooporganisaties geparticipeerd (74).

In deze tijd neemt de staat een eerste stap tot privatisering van de Staatsmijnen. De Staatsmijnen worden van staatsbedrijf een naamloze vennootschap met de staat als enig aandeelhouder.

De belangrijkste argumenten voor deze verandering van rechtspersoonlijkheid zijn de volgende:

1. Buitenlandse partners van de Staatsmijnen kunnen terugschrikken voor rechtstreekse bindingen met een staat.
2. Een staatsbedrijf, wiens begroting door de Staten-Generaal moet worden goedgekeurd, verhindert een snelle besluitvorming. (De MvT noemt als voorbeeld de oprichting van een fenolfabriek door Staatsmijnen en Dow Chemical Cy, waarvoor een wijziging in de begroting van 1960 nodig was. Ondanks alle medewerking van de Staten-Generaal nam dit "toch verscheidene weken in beslag").
3. Doordat de begroting van een staatsbedrijf openbaar is kunnen bepaalde plannen voortijdig ruchtbaarheid krijgen (75).

Het eerste en tweede argument lijken nogal gezocht. Staatsondernemingen komen in deze periode overal in Europa voor; "verscheidene weken" voor een begrotingswijziging mag toch nauwelijks een handicap betekenen voor een nieuwe fabriek.

Ten aanzien van de financiële baten voor het Rijk lijkt de omzetting, welke per 1-1-1967 ingaat geen verschil te maken. Particuliere deelnemingen in DSM worden statutair voor eens en voor altijd uitgesloten (76). Als enig aandeelhouder behoudt de overheid ook de mogelijkheden tot zeggenschap over het te voeren beleid.

Openbare Nutsbedrijven

Nog belangrijker voor de industrialisatie dan de activiteiten van de Staatsmijnen zijn rond de jaren vijftig de openbare nutsbedrijven. Vervullen zij enerzijds een in materiële zin voorwaardelijke functie voor het industrialisatieproces (voorziening van electriciteit, gas en water), anderzijds is deze sector als grootste industriële investeerder een 'trekpaard' voor andere (toeleverings-)sectoren. Tabel 4.4 geeft een overzicht van de industriële investeringen per bedrijfstak rondom de jaren vijftig.

Uit deze tabel blijkt dat de openbare nutsbedrijven in de jaren 1948-1963 nagenoeg een kwart van alle industriële investeringen voor hun rekening nemen, op de voet gevolgd door de metaalindustrie. De chemie op de derde plaats en de voedings- en genotmiddelenindustrie op de vierde plaats volgen op ruime afstand.

In termen van werkgelegenheid ligt het beeld anders. Dan vormen de openbare nutsbedrijven een sector die van relatief weinig (directe) betekenis is voor de werkgelegenheid. Zo bedroeg de werkgelegenheid in de openbare nutsbedrijven in 1948 31.000 mensjaren tegenover 344.000 in de metaalindustrie, 50.000 in de chemische industrie en 208.000 in de voedings- en genotmiddelenindustrie. In 1962 waren deze cijfers respectievelijk 37.000, 534.000, 93.000 en 230.000 (77). Indirect hebben de openbare nutsbedrijven middels de grote investeringen natuurlijk wel fors bijgedragen aan de werkgelegenheid.

TABEL 4.4: realisatie der investeringen naar bedrijfstakken*
gedurende de drie industrialisatieperioden (1948 -
1962)

	1948 tot medio 1952	medio 1952 tot medio 1957	medio 1957 tot medio 1962	1948 tot medio 1962	
Openbare nutsbedrij- ven	1.410 (1)	2.180 (2)	3.030 (2)	6.620 (1)	24%
Mijnbouw	120 (8)	300 (8)	470 (8)	890 (8)	3%
Metaalindus- trie	880 (2)	2.290 (1)	3.080 (1)	6.250 (2)	23%
Chemische nijverheid	860 (3)	1.160 (3)	1.920 (3)	3.940 (3)	14%
Textiel- en kledingindus- trie	580 (5)	850 (6)	980 (6)	2.410 (6)	9%
Voedings- en genotmiddelen industrie	660 (4)	1.040 (5)	1.430 (4)	3.130 (4)	11%
Bouwnijver- heid	460 (7)	310 (7)	590 (7)	1.360 (7)	5%
Overige industrieën	570 (6)	1.130 (4)	1.400 (5)	3.100 (5)	11%

* In miljoenen guldens en in lopende prijzen. Tussen haakjes is de
volgorde in grootte aangegeven.

Bron: Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland,
Den Haag 1963.

Deelnemingen

Het aantal deelnemingen van het Rijk in het aandelenkapitaal
van industriële bedrijven is rond de jaren vijftig zeer be-
perkt. Van voor de oorlog stammen de deelnemingen in de Ko-
ninklijke Nederlandse Hoogovens en Staalfabrieken (circa 30
procent), de Koninklijke Nederlandse Zoutindustrie (7,5 pro-
cent) en de Nederlandse Springstoffenfabriek (50 procent)
(78). Nieuw zijn de deelnemingen in de NV Breedband (circa 90
procent) en de betrokkenheid bij de oprichting van een soda

industrie te Delfzijl. Deze twee nieuwe deelnemingen zijn in het kader van de industrialisatiepolitiek te beschouwen als directe bijdragen van de overheid aan de financiering van (nieuwe) industriële investeringen. Tot slot moet nog de deelneming van de staat (via het Staatsbedrijf) in de NV Nationale Gasmaatschappij, die van 1957-1963 de distributie en coördinatie van gasstromen van verschillende oorsprongen verzorgde, worden genoemd. In 1963 worden deze taken overgebracht naar de vanwege het Groningse aardgas opgerichte NV Nederlandse Gasunie (40% DSM, 10% Staat, 25% Shell, 25% ES-SO).

Breedband

Onmiddellijk na 1945 kent de regering grote betekenis toe aan de wederopbouw en uitbreiding van de basisindustriën. Een studietoelichting inzake de ijzer- en staalproductie adviseert begin 1947 tot een snelle uitbreiding van de Nederlandse staalindustrie en in het bijzonder tot uitbreiding van de Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken. Tot deze plannen behoort de oprichting van een destijds ultramoderne walserij van dunne plaatstaal en blik. De financiering daarvan gaat de krachten van Hoogovens evenwel te boven, zodat de staat besluit tot een vergaande financiële medewerking, waarvoor gebruik kan worden gemaakt van Marshallhulp gelden. Tot de oprichting van een afzonderlijke naamloze vennootschap, de NV Breedband, wordt besloten omdat opvoering van de bestaande deelneming van het Rijk in Hoogovens niet wenselijk wordt geacht, daar anders een meerderheidsparticipatie van het Rijk in Hoogovens zou ontstaan.

Wel gaat Breedband een technische en commerciële eenheid met Hoogovens vormen, terwijl ook de leiding aan de laatste wordt toevertrouwd (79). Bij de oprichting in 1950 verkrijgt het Rijk 80 miljoen aan aandelen, Hoogovens 7 miljoen en de Nederlandse Handel-Maatschappij (thans Algemene Bank Nederland) 500.000 gulden (80).

Vrijwel onmiddellijk na de in bedrijfstelling blijkt de NV Breedband een rendabele onderneming. Zij weet zich ook voorspoedig te ontwikkelen. In 1960, 1962 en 1963 staan de rijksaandelen op respectievelijk 211, 234 en 290 miljoen gulden gewaardeerd (81). Tot en met 1963 levert de investering van 80 miljoen gulden het Rijk 115 miljoen gulden aan dividend op (82). De verkoop van de staatsaandelen Breedband aan de Hoogovens is voor de Tweede Kamer (1965) een volslagen verrassing, mede omdat de voorbereidingen strikt geheim waren gebleven. Het betreft een verkoop waarvoor geen wettelijke voorzieningen zijn vereist, zodat de Kamer slechts wordt ingelicht. Als motief voor de transactie noemen de verantwoordelijke ministers, J.E. Andriessen (CHU) van Economische Zaken en H.J. Witteveen (VVD) van Financiën, de wenselijkheid van een volledige technische en financiële integratie van beide bedrijven.

Kunnen deze ministers de transactie nog toelichten voor de betrokken vaste kamercommissies, de val van het kabinet

Marijnen verhindert hun aanwezigheid bij de bespreking in de Tweede Kamer. De ironie wil dat de nieuwe ministers van Economische Zaken en van Financiën, J.M. Den Uyl en A. Vondeling, beiden PvdA, de kritiek van vooral de PvdA en PSP-fracties mogen beantwoorden.

Doordat de grondslagen van de transactie - de overdrachtsprijs was op 435 miljoen gulden gesteld - in verband met de belangen van Hoogovens niet geopenbaard kunnen worden, kan de Kamer zich geen mening vormen over de redelijkheid van dit bedrag. De kritiek van de PvdA en de PSP betreft vooral de afstoting van staatsbezit van produktiemiddelen. Slechts een kleine 10 procent van de waarde van de aandelen Breedband wordt omgezet in aandelen Hoogovens. Het aandelenpakket Hoogovens van de staat, dat kort tevoren was teruggebracht tot 23 procent, komt daarmee weer op de oude 30 procent (83). Slotemaker de Bruine (PSP) wijst op het belang van gemeenschapsbezit, omdat daardoor in de maatschappij minder arbeidsloos inkomen wordt getrokken (84). Baart (PvdA) kritiseert de (voorgaande) regering, omdat niet is overwogen of het voor de gemeenschap niet financieel gunstiger is wanneer alle aandelen Breedband in aandelen Hoogovens worden omgezet. Baart wil met deze stellingname niet het "dogmatische" standpunt innemen dat staatsbezit in geen geval mag worden afgestoten. Hij krijgt met zoveel woorden zijn gelijk van Den Uyl, die drie argumenten geeft waarom staatsparticipatie in een onderneming, of vergroting daarvan, gewenst kan zijn:

1. 'grip' van de gemeenschap op basisindustrieën;
2. staatsinkomsten;
3. gelijkere machtsverhoudingen (het Administratiekantoor Hoogovens beschikt over de meerderheid van de aandelen Hoogovens en heeft daarmee een monopoliepositie (85)).

Nederlandse Soda Industrie

Het tweede door de overheid (indirect) medegefinancierde industrialisatieproject betreft de oprichting van een sodafabriek te Delfzijl. De plannen dateren reeds van voor de oorlog. In 1953 bestaat ook van particuliere zijde belangstelling voor dit project, maar wordt niet over voldoende financieringsmogelijkheden beschikt. De op te richten sodafabriek is voor de overheid mede aantrekkelijk omdat deze past in het kader van de regionale industrialisatiepolitiek (Delfzijl). Het Rijk neemt niet rechtstreeks deel in de oprichting. De NV Nederlandse Soda Industrie (NSI) wordt opgericht door de Koninklijke Nederlandse Zout Industrie (KNZI) (waarin de Staat een 7,5 procent belang heeft), de Staatsmijnen, Mekog en Ketjen. De KNZI stelt als voorwaarde dat de staat afstand doet van zijn aandelenpakket in de KNZI, afziet van de naastingsclausule en aan de KNZI een achtergestelde lening verschaft. De verantwoordelijke minister van Economische Zaken, J. Zijlstra (ARP), accepteert deze voorwaarden, onder scherpe kritiek van de PvdA. Nederhorst noemt Zijlstra in dit verband de man van het cadeaustelsel (86), een toespeling op de in voorbereiding zijnde Wet op het cadeaustelsel, die een verbod

beoogde van het in de uitoefening van een bedrijf geven van geschenken aan afnemers. De directie van de nieuwe sodafabriek wordt opgedragen aan de KNZI. In 1958 wordt de NSI geïntegreerd in de KNZI (87).

4.6 RESULTATEN VAN HET FINANCIERINGSBELEID

Resultaten van het overheidsbeleid inzake de financiering van industriële investeringen laten zich op basis van het voorgaande kort samenvatten. In staat 4.1 en 4.2 zijn respectievelijk de (gericht) voorwaardenscheppende en de directe bijdragen van de overheid aan de financiering van industriële investeringen vermeld.

STAAT 4.1: De (gericht) voorwaardenscheppende overheidsbijdrage, uitgedrukt als percentage van de bruto industriële investeringen.

Herstelbank (1950 - 1964)	2,0%
Nederlandse Participatiemaatschappij	pro memorie
Export-Financiering-Maatschappij	pro memorie
Industrieel Garantiefonds	voor 1965 niet actief
Kredietgaranties via de Nederlandse Middenstands Bank (1948 - 1961)	1,6%

STAAT 4.2: Directe bijdragen van de overheid, uitgedrukt als percentage van de bruto industriële investeringen 1948 - 1963.

Openbare nutsbedrijven (7.258 mln gld)	22% ^{a)}
Staatsmijnen (640 mln gld)	2,05%
NV Breedband (80 mln)	0,24%
NV Nederlandse Sodaïndustrie	pro memorie
Ontwikkelingskredieten (20 mln gld) ^{b)}	0,06%

a. Deze gegevens wijken enigszins af van die in tabel 4.4 vanwege een andere bron en toevoeging van gegevens over 1963; zie ook noot 53.

b. Zie Hoofdstuk 6 van deze studie.

Uit deze staten blijkt dat rondom de jaren vijftig de overheid financieel is betrokken bij circa 30 procent van de bruto industriële investeringen. Deze betrokkenheid is in de eerste plaats terug te voeren op de omvangrijke investeringen van de openbare nutsbedrijven.

Voor een kleiner deel berust dit op de investeringen van de Staatsmijnen en in zeer beperkte mate op twee deelne-

mingen en de ontwikkelingskredieten verleend door het ministerie van Economische Zaken. Verder is de overheid in de voorwaardenscheppende sfeer betrokken bij de financiering van industriële investeringen, middels de Herstelbank en de Nederlandse Middenstandsbank (NMB). Langs deze weg wordt de financiering van circa 3,5 procent van de industriële investeringen (mede) mogelijk gemaakt. Dit laatste resultaat verdient een nadere kwalificatie. Het feit dat een deel van de investeringen langs deze weg werd gefinancierd impliceert niet dat ze zonder deze instellingen niet tot stand waren gekomen. Voor een deel waren dan ongetwijfeld alternatieve financieringsmogelijkheden gevonden, zij het wellicht vertraagd en/of ten koste van andere investeringen. Wel kan veilig worden gesteld dat de activiteiten van de Herstelbank en de kredietgaranties middels de NMB klaarblijkelijk in een behoefte voorzagen; een behoefte waaraan de overheid langs de weg van deze twee instellingen vroegtijdig is tegemoet gekomen.

De financiële betrokkenheid van de overheid bij de financiering van industriële investeringen berust in deze periode op drie rechtvaardigingsgronden. Geen van drieën zijn nieuw, vergeleken met de vooroorlogse periode. Wel worden naast de reeds bestaande een aantal nieuwe "toepassingen" gevonden. De eerste rechtvaardigingsgrond betreft de wenselijkheid van het publieke beheer van een aantal natuurlijke monopolies (openbare nutsbedrijven). De tweede betreft het dichten van een gat in een voor het particulier initiatief (ten dele) onbereikbare of niet interessante markt. Gold deze overweging veel eerder al voor de oprichting van de Staatsmijnen, na de oorlog is deze rechtvaardigingsgrond van toepassing op de Herstelbank, NPM, Breedband en de Sodafabriek te Delfzijl. De derde rechtvaardigingsgrond betreft het dragen van een aanmerkelijk risico. "Toepassingen" in deze periode zijn de ontwikkelingskredieten, de investeringskredieten onder staatsgarantie, de EFM en het IGF. Andere dan de hiervoor genoemde vormen van financiële steunverlening van de overheid aan industriële investeringen - behalve de rijksbijdragen aan het herstel van oorlogsschade en regionale investeringssubsidies (hoofdstuk 8) - ben ik voor de hier bestudeerde periode niet tegengekomen (88).

Voor de financiële betrokkenheid van de overheid bij industriële investeringen is in de meeste gevallen gekozen voor de rechtsvorm van de naamloze vennootschap. Vanwege de NV-vorm - zoals bij de Herstelbank, NPM, EFM, NMB, Openbare Nutsbedrijven, Breedband, NSI - behoeft de overheid zich nauwelijks in te laten met het bestuur en beleid van deze organisaties. Het beheer kan door de overheid als aandeelhouder worden getoetst aan de statuten. De deur van parlementaire controle en medezeggenschap, desgewenst politiek hobbyïsme te noemen, is daardoor op een kier na gesloten. Ook op het terrein van de kredietverlening zijn de contacten tussen overheid en particulieren gebufferd door privaatrechtelijke instellingen (uitgezonderd de door het ministerie van Economische Zaken verleende ontwikkelingskredieten). Krediet-

vragers treden hierdoor niet rechtstreeks in contact met het overheidsapparaat en de overheid kan zich - omgekeerd - verschuilen achter de kredietverlenende instellingen.

Gelet op de revenuen van de gericht voorwaardenschepende en de directe bijdragen van de overheid aan de financiering van industriële investeringen kan een tweeledig beeld worden geschetst. Enerzijds zijn een aantal activiteiten bedrijfseconomisch rendabel; anderzijds hebben een aantal activiteiten niet in de eerste plaats tot doel om bedrijfseconomisch rendabel te zijn, al is één enkeling dit wel.

Tot de eerste groep behoren de staatsdeelneming in de NV Breedband, de NV Nederlandse Sodaïndustrie, de activiteiten van de Staatsmijnen en de kredietverlening onder staatsgarantie door de NMB (de zeer geringe uitkeringen aan deze bank voor verliescompensatie - 0,06 procent van het verleende kredietbedrag - wijzen op een rendabele exploitatie).

Tot de tweede groep van activiteiten behoren de meerderheidsdeelneming in de Herstelbank, de oprichting van de EFM en NPM en de exploitatieresultaten van de openbare nutsbedrijven. Over de resultaten op de ontwikkelingskredieten zijn geen gegevens bekend. De bedrijfseconomische resultaten van de genoemde instellingen verdienen een nadere toelichting. De openbare nutsbedrijven kennen als statutaire doelstelling een sluitende exploitatie, anders dan bedrijfseconomische rendabiliteit. Uit de CBS winststatistieken van naamloze vennootschappen blijkt dit ook. Het saldo van winst en verlies is in de jaren 1950-1964 nagenoeg verwaarloosbaar zij het op een uitzondering na altijd positief (89). Bij de Herstelbank, de EFM en de NPM stond bedrijfseconomische rendabiliteit evenmin voorop (90). Desalniettemin heeft de exploitatie een positief resultaat. Op de Herstelbankaandelen van particularieren wordt jaarlijks 3,5 procent dividend uitgekeerd, op de aandelen van het Rijk vinden vanaf 1954 dividenduitkeringen plaats van twee procent, terwijl jaarlijks 0,4 procent (tot 1954) à 0,7 procent (vanaf 1954) aan de statutaire reserves wordt toegevoegd. Ter vergelijking: de rente op gewone spaarrekeningen loopt in de jaren 1950-1964 op van 2,16 tot 3,50 procent (91). Over de NPM kan volstaan worden met de mededeling van de president-directeur van de Herstelbank, J.F. Posthuma, dat deze instelling aanvankelijk moeizaam voet aan de grond wist te krijgen. Eind 1954 is nog steeds geen omvangrijke portefeuille bereikt (92). De EFM tenslotte kan ook in bedrijfseconomisch opzicht een succes worden genoemd. Juni 1951 opgericht, werd reeds over het boekjaar 1953 een dividend van 5 procent uitgekeerd. Tot en met 1958 wordt dit uitkeringspercentage aangehouden; voor latere jaren vermelden de jaarverslagen hierover geen gegevens. Wel worden gegevens over de totale winst (voor belastingen) bekend gemaakt. Deze varieert in de jaren 1953-1965 van 26 - 56 procent van het eigen vermogen. Het gemiddelde voor deze jaren bedraagt 36 procent van het eigen vermogen (93).

De kern van het overheidsbeleid inzake de financiering van industriële investeringen bestaat, heel uitdrukkelijk in de beginjaren van de industrialisatiepolitiek, uit het streven de interne financiering te bevorderen. De loonpolitiek en de fiscale politiek zijn daartoe de belangrijkste instrumenten. De conclusies daaromtrent zijn reeds aan het slot van paragraaf 4.3 geformuleerd. Zij hoeven niet te worden herhaald. Er kan hier alleen nog aan toe worden gevoegd dat daarnaast middels het gericht voorwaardenscheppend beleid en de directe bijdragen van de overheid aan de financiering van industriële investeringen een belangrijk deel van de investeringstaakstellingen volgens de industrialisatienota's werden gerealiseerd. De laatste twee categorieën van overheidsactiviteiten zijn bij uitstek te kwalificeren als subsidiair. De getroffen maatregelen beogen het particulier initiatief slechts aan te vullen, indien mogelijk zelfs door samenwerking met particuliere instellingen. Het 'financieringsbeleid' beoogde in geen enkel opzicht het particulier initiatief concurrentie aan te doen, laat staan te sturen (ondanks de sociaal-democratische verlangens van een planmatige sturing van investeringen). Dat desondanks de fiscale politiek, zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, in een zekere achterstelling van nieuw particulier initiatief resulteerde - een ongewenste en onbedoelde sturing - mag tot de paradoxen van het overheidsbeleid worden gerekend.

5. PRODUKTIVITEITSBELEID EN INDUSTRIALISTIE

Wanneer de eerste industrialisatienota (1949) verschijnt is de arbeidsproductiviteit in de Nederlandse industrie nog ver onder het vooroorlogse niveau. Herstel en vergroting van de produktiviteit waren geboden wilde de Nederlandse industrie bij het voortschrijdend herstel van de internationale concurrentieverhoudingen niet het onderspit delven. Om een aantal redenen (zie verder) komt het tot een mede van overheidswege gevoerd produktiviteitsbeleid, gericht - zij het niet exclusief - op de industrie.

Voor zover het produktiviteitsbeleid betrokken is op de industrie kan het tot de industrialisatiepolitiek worden gerekend. Met het produktiviteitsbeleid is het oog gericht op de kwalitatieve benutting van de uit te breiden industriële productiecapaciteit.

Arbeidsproductiviteit is een veelomvattende term. J. Pen, in de tijd van de Marshall-hulp bestuurslid van het European Productivity Agency, onderscheidt een zestal factoren die de arbeidsproductiviteit bepalen (1):

- a. de kwaliteit van werknemers (vaardigheid, kennis, scholing);
- b. de aard en omvang van de kapitaalgoederenvoorraad (bedrijfsmiddelen en infra-structuur);
- c. de technologie;
- d. de natuurlijke omstandigheden;
- e. de arbeidsverdeling (in en tussen bedrijven);
- f. de efficiëncy van bedrijven.

Overheidsbeleid gericht op het beïnvloeden van één of meer van deze factoren kan produktiviteitsbeleid worden genoemd. In de praktijk van het rondom de jaren vijftig gevoerde overheidsbeleid wordt echter een beperkter betekenis aangehouden. Produktiviteitsbeleid (van de overheid) is dan het beleid gericht op het verbeteren van de arbeidsverdeling in en tussen de bedrijven en de efficiency van bedrijven.

In dit hoofdstuk wordt bij deze laatste begripsomschrijving aangesloten, mede omdat aan de door Pen genoemde andere factoren merendeels afzonderlijk aandacht wordt besteed. Dat gebeurt echter alleen in zoverre deze factoren in het kader van de industrialisatiepolitiek aandacht van de overheid verkrijgen.

Het overheidsbeleid gericht op de kwaliteit van werknemers (a) komt aan de orde in het hoofdstuk technisch onderwijsbeleid en industrialisatie. Het overheidsbeleid gericht op de aard en omvang van de kapitaalgoederenvoorraad (b) is ten dele reeds de revue gepasseerd in het hoofdstuk over de financiering van industriële investeringen en komt nog aan de orde, voor zover het de regionale infrastructuur betreft, in het hoofdstuk regionale industrialisatiepolitiek. De factor technologie (c) is onderwerp van het hoofdstuk technologie-

beleid en industrialisatie, terwijl de natuurlijke omstandigheden (d) nauwelijks manipuleerbaar zijn (2).

In dit hoofdstuk staat het (mede) door de overheid gevoerde produktiviteitsbeleid, in zoverre dat betrokken is op de industrie, centraal. Achtereenvolgend komen aan de orde: de produktiviteit van de industrie aan het eind van de jaren veertig (5.1); het produktiviteitsbeleid van de Nederlandse overheid en de Marshallhulp autoriteiten, waarbij het accent ligt op de doelstellingen en de institutionele opzet (5.2); het daadwerkelijk gevoerde produktiviteitsbeleid, onderscheiden naar vier deelaspecten (5.3); evaluatie van het produktiviteitsbeleid (5.4).

5.1 DE PRODUKTIVITEIT AAN HET EIND VAN DE JAREN VEERTIG

In de tweede helft van de jaren veertig was het met de arbeidsproduktiviteit in Nederland, evenals in andere door de oorlog getroffen landen, slecht gesteld. Tabel 5.1 geeft daar een beeld van.

TABEL 5.1: Arbeidsproduktiviteit in de industrie (1948 = 100)

LANDEN	1938	1948	1949	1950	1951	1952
Nederland	120	100	106	112	114	118
België	121 ^a	100	104	106	118	121
West-Duitsland	165	100	121	140	158	163
Verenigd Koninkrijk ^b	85	100	105	109	111	107

Bron: H.S.G. 53/54 II B. 3200, H.X. nr. 5, p. 4.

a. 1937

b. incl. zelfstandigen

De verklaring voor de val van de arbeidsproduktiviteit in België en Nederland is eenvoudig. De roof en vernietiging van vele kapitaalgoederen en een deel van de infrastructuur tijdens de oorlog, evenals een aanvankelijk bijna algehele ontwrichting van het maatschappelijk leven, zijn de belangrijkste oorzaken. Het verschillende tijdstip van bevrijding is in deze cijfers niet terug te vinden. West-Duitsland kende soortgelijke omstandigheden, zij het in de positie van de verliezende partij. In Nederland kenmerkten de eerste jaren van wederopbouw zich door een schaarste aan grondstoffen, verouderde machines, overbezetting in een aantal sectoren van het bedrijfsleven en een tekort aan vakarbeiders in bepaalde sectoren en regio's. Aanvankelijk was de arbeidsmarkt, vanwege de talloze overleden of weggevoerde mensen, zelfs een volkomen chaos (3). De schaarste aan goederen en grondstoffen werd van overheidswege (de Rijksbureaux) gereguleerd middels

rantsoeneringsregelingen en deviezentoe wijzing. Naarmate de wederopbouw en het herstel vorderden werden deze "schaarste-maatregelen" overbodig.

Werd binnen de industrie reeds in 1948 het produktieniveau van 1939 weer bereikt (4), het herstel van de industriële arbeidsproduktiviteit liet tot 1953 op zich wachten. Nederland hield in dit opzicht (nagenoeg) gelijke tred met België en West-Duitsland. Ten opzichte van het minder door de oorlog getroffen Verenigd Koninkrijk en de voor de arbeidsproduktiviteit toonaangevende Verenigde Staten, wordt vanaf 1948 iets van de opgelopen achterstand ingehaald. Er blijft op dit terrein echter nog veel te wensen.

Desalniettemin bestaat er aan het begin van de jaren vijftig enige tevredenheid met de ontwikkeling van de arbeidsproduktiviteit, onder meer bij het Verbond van Nederlandse Werkgevers: "Het is duidelijk, dat de Nederlandse industrie de eerste horden - en wat voor horden - met glans genomen heeft" (5). Het Verbond wijst (in 1952) op een aantal "nieuwe" factoren die de arbeidsproduktiviteit bevorderen: de toegenomen belangstelling voor de menselijke verhoudingen binnen de industrie (management op basis van de "human relations" benadering), de uitbreiding en inschakeling van organisatie-adviesbureaus en de toegenomen belangstelling voor zowel het leidinggeven als de opleiding van efficiëncydeskundigen. Kennis van deze "nieuwe" mogelijkheden wordt in belangrijke mate in de Verenigde Staten opgedaan.

5.2 Het produktiviteitsbeleid van de Nederlandse overheid en de Marshallhulp autoriteiten

In 1951 gaat de Nederlandse regering zich systematisch bezig houden met het bevorderen van de produktiviteit. Bij de formatie van het eerste kabinet-Drees wordt een plaats ingeruimd voor een minister zonder portefeuille, speciaal belast met de bevordering van de produktiviteit. Deze plaats wordt ingenomen door A.H.M. Albrechts (KVP).

Oktober 1951 verschijnt onder verantwoordelijkheid van deze minister de (eerste) Nota betreffende de produktiviteit in Nederland (6), mede ondertekend door de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid. In deze nota wordt een uitvoerige analyse gemaakt van de produktiviteit op dat moment. Tevens wordt de filosofie van het te voeren overheidsbeleid uiteengezet. Twee jaar later, onder het tweede kabinet-Drees, verschijnt wederom een produktiviteitsnota, eerstondertekend door de minister voor Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie, A.C. de Bruyn (KVP) (7).

De kern van het in voornoemde nota's uiteengezette produktiviteitsbeleid kan worden gekenschetst als "het onderhouden van contact met het gehele bedrijfsleven met het doel, initiatieven die tot verbetering der produktiviteit zouden kunnen leiden te stimuleren en te coördineren" (8). Tevens wordt de hand in eigen boezem gestoken. Ook de produktie van overheidsdiensten dient zo doelmatig mogelijk te geschieden.

Produktiviteitsverhoging is op twee manieren van betekenis voor de industrialisatie. Enerzijds heeft het een positief effect op de "trits" industriële produktie, industriële export en de lopende rekening van de betalingsbalans. Anderzijds kan produktiviteitsverhoging ten koste gaan van werkgelegenheid. Het alternatief daarvan is op termijn echter niet aantrekkelijker. Het achterwege laten van produktiviteitsverbeterende maatregelen kan (op den duur) eveneens ten koste gaan van werkgelegenheid, vanwege het concurrentiemechanisme. Het produktiviteitsbeleid is daarom als een kwaliteitsmerk van de industrialisatiepolitiek te beschouwen.

De produktiviteitsgedachte is, in het algemeen gesproken, een bestaansvoorwaarde voor bedrijven in een markteconomie. Het systematisch denken over en bevorderen van de produktiviteit is inherent aan elke moderne economie. Nieuw is echter dat na de Tweede Wereldoorlog behalve ondernemers ook nationale overheden een taak op dit terrein zien.

Het van overheidswege onder de aandacht brengen van de produktiviteitsgedachte, is hier te lande niet de verdienste van de Nederlandse, maar van de Amerikaanse regering. De "Economic Co-operation Act" (ECA) van 1948 opende naast de mogelijkheid tot economische hulpverlening ook de mogelijkheid tot het verlenen van technische bijstand (9).

In Nederland wordt, teneinde hier het profijt van te kunnen trekken, door werkgevers, werknemers en overheid in 1948 de Werkgroep "Technical Assistance" opgericht. Resultaat van deze werkgroep is de oprichting van de Stichting Contactgroep Opvoering Produktiviteit (COP) op 14 september 1950. Het doel van de Stichting is: "In het algemeen de verhoging te propageren van de produktiviteit van het economische leven in Nederland en meer in het bijzonder de toepassing door Nederlandse belanghebbenden te bevorderen van de mogelijkheden welke hiertoe krachtens de 'Foreign Assistance Act' door de 'Technical Assistance' van de 'Economic Cooperation Administration' worden geboden" (10). De Stichting telt vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en deskundigen van ministeries en particuliere organisaties (11). Op Europees niveau functioneert tevens een "Europese COP", het European Productivity Agency, dat tal van projecten initieert waarop door geïnteresseerden uit deelnemende landen kan worden ingeschreven.

Naast de COP kende Nederland eind jaren veertig/begin jaren vijftig ook de Commissie ter Bevordering van de Arbeidsproduktiviteit. Deze in de wandeling naar haar voorzitter mr. J.A. Berger, tevens voorzitter van het College van Rijksbemiddelaars en lid van de COP, genoemde commissie benaderde het produktiviteitsvraagstuk vanuit de sfeer der arbeidsvoorwaarden. De commissie-Berger was samengesteld uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, de COP, het CPB, het CvR, de ministeries van Economische Zaken en Sociale Zaken alsmede de Directeur-Generaal Rijksarbeidsbureau (12). Berger, als representant van de overheid, genoot door zijn voorzitterschap van het CvR én de Commissie Bevordering Arbeidsproduktiviteit én zijn lidmaatschap van de

COP een bijzonder grote machtspositie op het terrein van de arbeidsvoorwaarden; een positie waar hij, naar verluidt, een zeer dirigistisch gebruik van maakte. (In hoofdstuk 9 zal de loonpolitiek als een voorbeeld van staatscorporatisme worden geïnterpreteerd).

Het centrale produktiviteitsbeleid lag door deze institutionele verkaveling in handen van respectievelijk de Amerikaanse ECA-missie in Nederland, de Nederlandse overheid en het in de COP en de commissie-Berger verzamelde particuliere en semi-particuliere initiatief. In deze hiërarchische volgorde lagen ook de beslissingsbevoegdheden over de met Marshallgelden uit te voeren projecten.

Medio 1950 wordt de noemer waaronder de "Technical Assistance" wordt verleend uitgebreid met een bedrijfsorganisatorische doelstelling. Naast hulp op het terrein van produktietechnologie kon ook geld beschikbaar worden gesteld voor het verbeteren van arbeidsmethoden.

De COP beschikt bij aanvang over ruime middelen: 1,5 miljoen gulden van de tegenwaarde rekening van de ECA, aangevuld met ruim een miljoen gulden ten laste van de rijksbegroting (13). Deze middelen werden nog veel ruimer toen de regering van de Verenigde Staten, op grond van het 'Moody-amendment' in de Mutual Security Act, nog 3 miljoen dollar van de tegenwaarde rekening ter beschikking stelde voor de verhoging van de produktiviteit in Nederland (minus 8 procent ten behoeve van het Europees Produktiviteit Centrum) (14). De COP kan met deze gelden tot 1962 voort, waarna zij als commissie van de SER ten laste van de algemene middelen komt.

5.3 Het gevoerde produktiviteitsbeleid

Het produktiviteitsbeleid is in het voorgaande omschreven als 'het beleid gericht op het verbeteren van de arbeidsverdeling in en tussen bedrijven en de efficiëncy van bedrijven'. In de eerste produktiviteitsnota, die een analytisch en explorerend karakter heeft, wordt dit met betrekking tot de industrie (15) als volgt uitgewerkt. Het produktiviteitsbeleid is gericht op:

- de interne organisatie van bedrijven (5.3.1);
- de externe organisatie van bedrijven (5.3.2);
- de factor kapitaal (5.3.3); en
- de factor arbeid (5.3.4).

Voor de laatste twee gaat het om beleid gericht op een efficiënte benutting van beide factoren.

In het onderstaande worden de genoemde onderdelen afzonderlijk besproken en is aangegeven met welke middelen de overheid daaraan gestalte geeft.

5.3.1 De interne organisatie van bedrijven

De eerste produktiviteitsnota noemt drie problemen die de produktiviteit in een bedrijf kunnen aantasten:

- "het optreden van vermijdbaar oponthoud, dat leidt totodeloze wacht- en verliestijden;
- gebrek aan vaardigheid van overigens vaak voldoende geschoolde arbeiders om de meest doeltreffende werkmethode te kiezen en deze werkmethode juist toe te passen;
- gebrek aan ambitie van de werker voor zijn taak, hetgeen hem ervan weerhoudt zijn beste krachten te geven voor zijn werk" (16).

De twee laatste aspecten zijn, zo wordt hier aan toegevoegd, evenals in mindere mate het eerste, veelal te herleiden tot de interne organisatie en de sfeer in het bedrijf.

De reductie tot sfeer verwijst naar een vanuit de Verenigde Staten overgewaaide nieuwe managementfilosofie. Naast het Taylorisme (de wetenschappelijke bedrijfsvoering), dat reeds voor de oorlog zijn weg vond naar enkele (grote) Nederlandse industrieën, met name Philips (17), geraakten na 1945 ook de "human relations" in zwang (18). Tijdens de oorlog was de wetenschappelijke bedrijfsvoering in de Verenigde Staten in sterke mate verder ontwikkeld. Hoewel E. Mayo, de grondlegger van de human relationsbenadering, zich fel afzette tegen Taylor, werden Taylorisme en "human relations" in de praktijk vaak twee complementaire aspecten van de bedrijfsvoering. Braverman geeft hier een bondige karakteristiek van: "Taylor hield zich bezig met de grondbeginselen van de organisatie van het arbeidsproces en met de beheersing ervan. De latere scholen van Hugo Münsterberg, Elton Mayo en anderen zoals zij, hielden zich in de eerste plaats bezig met de aanpassing van de arbeider aan het bestaande productieproces zoals dat door de bedrijfskundige was ontworpen. Taylors opvolgers zijn te vinden onder machineconstructeurs en arbeidsanalisten, en in de hoogste gelederen van het management; de opvolgers van Münsterberg en Mayo zijn te vinden op personeelsafdelingen en opleidingsinstituten voor bedrijfspsychologie en -sociologie (...). Het Taylorisme beheerst de wereld van de productie; de beoefenaren van 'human relations' en bedrijfspsychologie vormen de onderhoudsploeg van het menselijk machinepark (19)".

De twee produktiviteitsnota's leggen het accent op de propagering van de wetenschappelijke bedrijfsvoering en wijzen zijdelings ook op de mogelijkheden van de "human relations". Gewezen wordt op de perspectieven welke de arbeidsanalyse en de inschakeling van organisatiedeskundigen bieden. Het voornemen wordt gemaakt om van overheidswege meer aandacht te besteden aan de opleiding van organisatiedeskundigen binnen het hoger onderwijs en arbeidsanalisten binnen het beroepsonderwijs. Tenslotte wordt gewezen op het nut van de zogenaamde collectieve onderzoeken, per bedrijfstak of regionaal ingesteld, ter bevordering van de efficiëncy in kleine bedrijven.

Het instrumentarium dat de regering inzet op het terrein van de produktiviteit is zeer beperkt. De propaganda en stimulering van de produktiviteitsgedachte vormen

het zwaartepunt; het verschaffen van financiële middelen is, vanwege de ruime middelen waarover de COP beschikt middels de Marshall-gelden, in de jaren vijftig niet opportuun.

Van overheidsdwang tot produktiviteitsverbeteringen binnen de bedrijven, als alternatief voor propaganda en stimulering, kan volgens de regering, ondanks de als groot beschouwde "produktiviteitsruimte", geen sprake zijn. Hoewel noch het NVV, noch de PvdA ook maar enig geluid in deze richting hadden laten horen - in tegendeel zelfs, de sociaal-democratie oriënteerde zich van ouds op de externe organisatie en in mindere mate op de medezeggenschap van arbeiders (20) -, wordt breedspakig uiteengezet waarom van overheidsdwang geen heil kan worden verwacht. De argumentatie in deze is hier van belang, omdat per saldo de filosofie van het overheidsbeleid met betrekking tot het onderdeel 'interne organisatie' van het produktiviteitsbeleid resteert: "In de eerste plaats" achten de betrokken ministers "de interne organisatie wezenlijk een taak voor de ondernemer. De Overheid kan deze taak niet op zich nemen omdat zij er nooit voldoende van kan weten. Zij kan de ondernemer ook niet dwingen tot een betere behartiging van de interne organisatie, omdat deze zich niet concreet laat vaststellen en daardoor evenmin controleren. Het regelend optreden met overheidsgezag op dit gebied zouden zij dan ook principieel verwerpelijk achten. In de tweede plaats zijn zij van oordeel, dat dwangmaatregelen niet het beoogde doel zouden bereiken, omdat zij de psychologische sfeer, die voor het produktiviteitswerk onontbeerlijk is, zouden verstoren. In de derde plaats legt het bestaande gebrek aan organisatiedeskundigen een beperking op aan het tempo waarin de produktiviteitsreserve kan worden ontgonnen. De (ministers) menen daarom het beste resultaat te mogen verwachten van een beleid, dat enerzijds gericht is op de opleiding van degenen, die het organisatiewerk in feite zullen verrichten, en anderzijds op een kanalisering van de organisatie-onderzoeken (...). Dat daarbij aan de menselijke factor in de bedrijfsvoering de grootst mogelijke aandacht moet worden besteed, willen zij gaarne aangeven als een onmisbare voorwaarde" (21).

Het is enigszins misleidend om in dit verband van overheidsbeleid te spreken. Het produktiviteitswerk op het terrein van de interne organisatie wordt vooral geconcipteerd en uitgevoerd door de Stichting COP, waarbinnen de overheid alleen participeert.

Door de stichtingsconstructie kan wel de zegen van de regering op het produktiviteitswerk rusten, maar onttrekt dit werk zich aan parlementaire regelgeving en toezicht. Van eventuele politieke meningsverschillen op dit onderdeel van het produktiviteitsbeleid is overigens geen sprake. Zo worden de twee produktiviteitsnota's door de Tweede Kamer slechts voor kennisgeving aangenomen en participeren de werkgevers- en werknemersorganisaties met volle inzet en naar wederzijdse tevredenheid binnen de COP.

Het COP werk met betrekking tot de interne organisatie is zeer omvangrijk. Het accent ligt op voorlichting en onderzoek. Minister A.C. de Bruyn omschreef het werk van de COP als volgt: "De bonte veelheid der contacten, die de COP tussen tientallen groepen, lichamen, instanties en bedrijven legt, heeft (...) steeds éénzelfde, duidelijk herkenbaar patroon vertoond, waarbij een merkwaardige (schijnbare) innerlijke tegenstrijdigheid aan het katalysatieproces essentieel is. Aan de ene kant veronderstelt dit namelijk een zekere voortvarendheid en initiatief, gesteund door een realistische visie op mogelijkheden die er op tal van plaatsen liggen. Deze mogelijkheden kunnen anderzijds juist alleen dán worden gerealiseerd indien de initiatiefnemer terughoudend is, bereid is op de achtergrond te blijven, voorkeur vertoont om activiteiten, die hij zelf begon, door anderen te laten voortzetten en de bereidheid heeft om niet met activiteiten, die elders hebben of ook zouden behoren plaats te hebben, in concurrentie te treden" (22). "De bonte veelheid der contacten" van de COP beslaat ook een veelheid van onderwerpen. Bijlage 5.2 geeft een beeld van de activiteiten van de COP. De opsomming is niet gespecificeerd naar de vier onderscheiden onderdelen van het produktiviteitsbeleid (interne organisatie, externe organisatie, de factor kapitaal, de factor arbeid).

In het onderstaande zal aan enkele onderwerpen op het terrein van de interne organisatie nader aandacht worden gegeven. Zij vormen, naast de binnen Europa georganiseerde studiereizen, de kern van het door de COP verrichte interne organisatiewerk. Deze onderwerpen zijn: de studiereizen naar de Verenigde Staten en de bezoeken van Amerikaanse experts in Nederland, de voorlichting en de "interne organisatie thuis".

Het merendeel van de studiereizen naar de Verenigde Staten, evenals alle bezoeken van Amerikaanse experts, vonden plaats in de eerste helft van de jaren vijftig. Het belangrijkste doel van deze reizen is het kennisnemen van de Amerikaanse bedrijfsvoering en het onderzoeken van de mogelijkheden die dat voor de Nederlandse situatie biedt. Belangrijke 'topics' zijn de 'human relations', de wetenschappelijke bedrijfsvoering en de produktiviteitsgedachte. In het bijzonder gaat het om zaken als decentralisatie van verantwoordelijkheden binnen het bedrijf, het bevorderen van teamgeest, afbakening van taken en verantwoordelijkheden ('job-descriptions'), verhoging van het kostenbesef, opheffen van onnodige geheimzinnigheid binnen het bedrijf, teneinde het uitwisselen van ervaringen tussen bedrijven te bevorderen, overleg in plaats van bevel, 'job-rotation', statistische resultaatbewaking, specialisatie, uitbesteding en typebeperking (23).

Veel van de bovengenoemde onderwerpen zijn rond 1950 in Nederland nog goeddeels onbekend of worden met wantrouwen bekeken. Zo gaat in deze tijd bijvoorbeeld het verhaal dat in de Twentse textielindustrie de ene Van Heek zijn

nieuwe machines laat afdekken wanneer een andere Van Heek op bezoek komt (24). Geheimhouding van de bedrijfsuitoefening blijkt in Nederland in schril contrast te staan met wat hier destijds de Amerikaanse openheid werd genoemd.

De studiereizen confronteren de deelnemers (veelal werkgevers, werknemers en vakbondsbestuurders) met het Amerikaanse "anders" in de bedrijfsvoering. Doordat van deze studiereizen verslagen worden gepubliceerd is de reikwijdte van zo'n reis veel groter dan het aantal deelnemers en de invloed die deze uitoefenen. Een secundair effect van die studiereizen, waaraan teams van vakbondsleiders én werkgevers deelnemen, is het ontstaan van begrip voor de wederzijdse posities en handelwijzen. Gedurende een gezamenlijke studiereis zijn de deelnemers niet alleen sterk op elkaar aangewezen, maar spreken zij elkaar nu eens buiten de gebruikelijke vergadering met zijn vastliggende agendapunten. Gezien het grote aantal studiereizen waaraan werkgevers en werknemersvertegenwoordigers deelnemen is daar welhaast zeker een sterke op harmonie en consensus georiënteerde impuls van uitgegaan op het klimaat van arbeidsverhoudingen in de jaren vijftig.

Kennis van de Amerikaanse bedrijfsvoering, een abstractie die in feite geen recht doet aan de verscheidenheid van het Amerikaanse bedrijfsleven destijds, maar wel als zodanig de geesten in Nederland bezighoudt, wordt ook geïntroduceerd door de experts die Nederlandse bedrijven bezoeken in het kader van de Technical Assistance. In de eerste helft van de jaren vijftig worden honderden bedrijven bezocht door Amerikaanse experts op het gebied van commerciële vraagstukken, administratie, organisatie, menselijke betrekkingen, technische- en landbouwvraagstukken.

De voorlichtingspublicaties van de COP zijn niet alleen gericht op de top van het bedrijfsleven en de experts op het terrein van de bedrijfsvoering. Gericht op een breed publiek wordt de produktiviteitsgedachte gepushed door folders en brochures. Een opmerkelijke publicatie is de door de Marten Toonder Studio's vervaardigde strip 'Casper COP en de stille vennoot'.

Het vosje Casper Cop, die veel innerlijke gelijkenis vertoont met Tom Poes, biedt zijn diensten aan bij de Fabrik van Allerhande, van de Firma Hampel en De Sleurslof; een chaotisch bedrijf, waarin de stille vennoot De Sleurslof elke vooruitgang in de weg staat. Casper Cop komt nog net op tijd om de firma voor de ondergang te behoeden, wanneer de zure Plichtpleger zijn rekening aanbiedt. Casper bindt de strijd aan met de stille vennoot, die van geen verandering wil weten. Casper Cop bergt het niet-noodzakelijke op, legt de meest gebruikte werktuigen en materialen overzichtelijk op vaste, gemakkelijke plekken, voorkomt overbodig geloop door een handige indeling van de werkruimte en stelt éénrichtingsverkeer in, geeft medewerkers gelegenheid hun denkbeelden naar voren te brengen, overlegt met collega's over samenwerking en wisselt ideeën met hen uit.

"Bijna overal waar mensen werken", zo is de moraal, "valt nog wel iets te verbeteren of te vereenvoudigen zonder veel kosten of moeite, gewoon maar door het handiger te doen. Dát is de manier om de produktiviteit op te voeren" (25).

De brochure "als roken uw werk was" is evenzeer opmerkelijk. Het publiek wordt hierin opgeroepen het mysterie van de vier M's op te lossen, door "op de beste manier gebruik te maken van Mensen, Minuten, Materialen en Machines". De huisvrouw blijkt hier een bijzondere taak te vervullen, want: "Opvoering van de produktiviteit begint in huis". Deze taak van de huisvrouw beslaat het volgende: "U kunt er voor zorgen, dat hij of zij, die naar het werk moet, op tijd naar dat werk kan en dus zijn dag goed begint" (dat wil zeggen: ontbijt op tijd op tafel); "U kunt binnenshuis de zaken zo stroomlijnen, dat alles er gemakkelijker verloopt"; "Als u belangstelling toont voor hun ('s mans en kinders werk), betekent dat vaak dat hun plezier in dat werk toeneemt. En wie met genoegen aan de slag gaat, werkt beter en doelmatiger. In de praktijk is zelfs uitgemakt, dat een prijzend woord van u hier belangrijker is dan de aard van het werk zelf"; "U bent verreweg de belangrijkste inkoopster van allerlei producten. En als zodanig bent u het eigenlijk, die bepaalt, wat in de verscheidene branches wordt voortgebracht". En als u, zo had er nog kunnen staan, zich verre van de arbeidsmarkt houdt, draagt u ook nog bij aan het vraagstuk van de werkgelegenheid (26).

Reeds eerder is, met de woorden van de minister voor Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie, A.C. de Bruyn, aangegeven dat de COP vooral een katalyserende funktie vervult. Voor wat de interne organisatie van bedrijven betreft wordt het eigenlijke produktiviteitswerk binnen de bedrijven verricht. Daartoe wordt in deze periode een toenemend gebruik gemaakt van de diensten van particuliere organisatie- en adviesbureaus. Bureaus als het raadgevend Bureau Ir. B.W. Berenschot worden in deze tijd groot. Het werk van de COP - de studiereizen, de voorlichting en de brochures - eeffent in veel bedrijven de baan voor de efficiency-diensten die dit soort bureaus bieden. Zoals verderop is beschreven zijn de werkclassificatie en de prestatiebeloning belangrijke redenen waarom deze bureaus door bedrijven worden ingehuurd. Eenmaal binnen zullen zij waarschijnlijk dankbaar hebben ingespeeld op het mede door de COP geschapen gunstige produktiviteitsklimaat. Mede door het werk van deze bureaus krijgt de wetenschappelijke bedrijfsvoering, of elementen daaruit, zijn weerslag in het functioneren van veel bedrijven.

De wetenschappelijke bedrijfsvoering berust op drie principes:

- de ontkoppeling van arbeidsproces en vakbekwaamheid van de arbeiders (het arbeidsproces moet, zoveel mogelijk, onafhankelijk worden gemaakt van ambacht, traditie en de kennis van de arbeiders; mechanisering/automatisering behoren hier tot de technische, arbeidsanalyse tot de organisatorische kant van de zaak);

- de scheiding van conceptie en uitvoering van het arbeidsproces;
 - gebruik van het kennismonopolie op de conceptie ter beheersing van iedere stap (of zoveel mogelijk stappen) van het arbeidsproces (27).
- Het inzicht dat aandacht voor de menselijke factor de produktiviteit ten goede kan komen behoort tot de kern van de human-relations-benadering. Met name vanaf de tweede helft van de jaren vijftig wordt daaraan door de COP veel onderzoek en aandacht besteed.

Gezien de brede scope van het COP-werk is het niet doenlijk harde resultaten aan te geven met betrekking tot het interne organisatie-werk.

Twee conclusies kunnen echter worden getrokken:

1. Door toedoen van de COP wordt een systematische bezinning op de produktiviteit binnen bedrijven sterk bevorderd. Met name in het midden- en kleinbedrijf, dat doorgaans niet of nauwelijks beschikt(e) over op dit terrein geschoold kader, terwijl traditionele produktiemethoden daar sterker domineren dan in het grootbedrijf, is dit, al dan niet met inschakeling van particuliere organisatie- en adviesbureaus, de produktiviteit waarschijnlijk ten goede gekomen.
2. Door toedoen van de COP en het ECA verkrijgen zowel de wetenschappelijke bedrijfsvoering als het human-relationsmanagement een ruimer bekendheid. In hoeverre deze bekendheid resulteert in werkelijke navolging zou door gericht empirisch onderzoek moeten worden uitgewezen. Hier wordt volstaan met het aanroepen van een goede getuige. Het Koninklijk Instituut voor Ingenieurs spreekt in 1956 van de "onmiskkenbare waarde" welke de 170 studiereizen naar de Verenigde Staten, waaraan door Nederlanders werd deelgenomen, hebben gehad voor de naoorlogse ontwikkeling (28).

5.3.2 De externe organisatie van bedrijven

Het produktiviteitsbeleid gericht op de externe organisatie (de arbeidsverdeling tussen bedrijven) is niet alleen het werkterrein van de COP. De Stichting voor de Normalisatie, na 1960 de Stichting Nederlands Normalisatie Instituut, is hier eveneens actief. De concipiëring van het (semi-)overheidsbeleid op het terrein van de externe organisatie is terug te vinden in de produktiviteitsnota's. Dit onderdeel van het produktiviteitsbeleid heeft, anders dan het voorgaande, ook nog een politieke component. De sociaal-democratie verlangt op dit terrein regelgeving door de overheid.

De externe organisatie wordt, volgens de produktiviteitsnota's, in het bijzonder bepaald door twee factoren: de wijze waarop bedrijven zich specialiseren en de wijze waarop bepaalde onderdelen van het productieproces over de bedrijven zijn verdeeld, de differentiatie. Zowel met betrekking tot de specialisatie als de differentiatie betekent produktiviteitsbevordering het vergroten van de doelmatigheid.

Wat doelmatige specialisatie is, wordt in de eerste produktiviteitsnota exemplarisch beschreven. Van de drie gegeven voorbeelden - standaardisatie binnen de verfindustrie, normalisatie binnen de confectie-industrie en standaardisatie/normalisatie in de bouwnijverheid - citeren we hier de eerste: "Verf wordt in Nederland (in 1951) nog in gewichtsmaten geleverd. Daar het soortelijk gewicht van de verschillende verfsoorten uiteenloopt, betekent dit, dat de verfbussen in talloze maten moeten worden gemaakt. Dit zou eenvoudig kunnen worden verholpen door in inhoudsmaten te rekenen; de standaardisatie der bussen, die hieruit voortvloeit, geeft zowel een besparing bij de bussenfabricage als ook bij de verffabrikant, die deze bussen in voorraad moet houden" (29).

Ondoelmatige specialisatie is blijkens de voorbeelden niet, wat in de loop van de jaren zestig wel wordt betiteld als "overbodige artikelen ten behoeve van gemanipuleerde consumenten". Deze laatste vorm van ondoelmatigheid wordt dan gedefinieerd vanuit het standpunt van (bepaalde, kritische) consumenten. Getuige het verfvoorbeeld gaat het in deze periode ook niet om het tegendeel: doelmatigheid vanuit het standpunt der producenten. Niet voor niets wordt gesproken van bussenfabricage en de verffabrikant. De laatste zal er baat bij hebben. De bussenfabrikant ziet (*ceteris paribus*) zijn omzet dalen (de voorraadvorming in bussen loopt terug), en door de ingreep op zijn assortiment zal zijn rendement niet verbeteren, terwijl een eventuele monopolistische marktpositie voor speciale bussen wordt ondermijnd. Het criterium voor doelmatige specialisatie wordt (impliciet) gelegd bij de kostenbesparing op het eindprodukt.

Een tweede doch minder operationeel, criterium om de doelmatigheid van specialisatie vast te stellen is "consumptievrijheid". In de produktiviteitsnota's wordt de vrees dat een ruime toepassing van standaardisatie en/of normalisatie leidt tot "een ongewenste eentonigheid" (van consumptiegoederen) niet ongegrond genoemd (30). In De weg naar vrijheid doet de PvdA, teneinde zich te onderscheiden van het rode gevaar waarmee consumptieonvrijheid wordt geassocieerd, er nog een schepje bovenop, door consumptievrijheid als een uitgangspunt voor een socialistische produktiewijze aan te merken (31).

De vrees voor consumptiedwang bleek echter alleen in het kader van het Koude Oorlogsdenken vruchtbaar. In de praktijk konden de werkgroep typebeperking van de COP en de Hoofdkommissie voor de Normalisatie (het bestuur van de Stichting voor de Normalisatie) hun voorlichting, stimulering en propaganda afdoende legitimeren door te wijzen op de kostenverlaging van de eindprodukten. Voorbeelden over Amerika hielpen vervolgens associaties te leggen tussen standaardisatie, normalisatie, typebeperking enerzijds en vrijheid anderzijds. Door de COP vaak gebruikte standaard voorbeelden zijn ondermeer de volgende: "U kunt - net als Henry Ford sr. destijds deed - tegen uw afnemer zeggen: Ik lever u een auto in iedere gewenste kleur, zolang die kleur

maar zwart is (met een juist principe op de achtergrond: voor afwijkende wensen extra betalen)" (32). Of een ander: "dacht u, dat de Nederlandse verbruiker werkelijk zoveel van een Amerikaan of Canadees verschilde, dat hij perse uit 200 soorten beddelakens moet kunnen kiezen, terwijl de man uit Noord-Amerika met een keus uit 4 soorten volkomen tevreden is?" (33).

Het normalisatiewerk in Nederland dateert van voor de oorlog. Reeds in 1916 werd de Stichting voor de Normalisatie in Nederland opgericht. Het bestuur van deze stichting wordt gevormd door de Hoofdkommissie voor de Normalisatie; in het begin van de jaren vijftig waren hierin 8 ministeries, 16 organisaties en technisch wetenschappelijke instellingen, persoonlijke leden, vooraanstaande industriëlen en ander voorvechters vertegenwoordigd. Onder de vlag van de Stichting werkten circa 200 norm-commissies, met circa 2100 leden naar eigen verantwoordelijkheid. In de norm-commissies zijn alle kringen van geïnteresseerden vertegenwoordigd (producenten, consumenten, laboratoria, overheid, handel, onderwijs). De normprocedure is dat, na goedkeuring door de Technische Raad van de Stichting, elk voorstel eerst als ontwerp-norm ter kritiek wordt gepubliceerd. Na een termijn van 3 - 10 maanden en na behandeling van de ontvangen kritieken wordt de norm vastgesteld en gepubliceerd als aanbeveling voor het gehele bedrijfsleven en de overheidssector. De Stichting wordt gefinancierd uit eigen inkomsten, contributies en overheidssubsidie (34).

Rond 1950 speelde enige tijd de vraag welke de plaats van de normalisatiegedachte binnen de Oost-West tegenstelling is (consumptiedwang versus consumptievrijheid). In 1953 belandt de normalisatie definitief in het "goede", Amerikaanse kamp. In dat jaar aanvaardt Z.K.H. Prins Bernhard het beschermheerschap van de Stichting voor de Normalisatie in Nederland. Op de "normalisatiedag" (20-2-1953) rept Ir. F. Donker Duyvis, voorzitter van de Hoofdkommissie voor de Normalisatie in Nederland, van de drie vrijheidsbeginselen van het normalisatiewerk: particulier initiatief, samenwerking tussen belanghebbenden en vrijwillige toepassing (35). Deze drie beginselen vloeien voort uit de institutionele opzet van het normalisatiewerk. Het moge overigens duidelijk zijn dat de machtspositie van een betrokken onderneming op een te normaliseren markt, het functioneren van deze drie vrijheidsbeginselen in de praktijk een minder harmonisch aanzien kan geven. Dit soort kanttekeningen heten in deze tijd communistisch en komen in de COP-analen niet voor.

Met betrekking tot differentiatie wordt in de produktiviteitsnota's eveneens gepleit voor vergroting van de doelmatigheid. Doelmatigheid is in dit geval uitsluitend gericht op prijsverlaging van het eindprodukt. Ook hier wordt exemplarisch duidelijk gemaakt waaraan moet worden gedacht: samenwerking van bedrijven door gemeenschappelijke vervoers- of exportcombinaties en collectieve research.

De eerder gegeven en op het eerste gezicht wat uitvoerige uitwerking van het doelmatigheidscriterium is in het verband van de externe organisatie belangrijk voor een goed begrip van het sociaal-democratische standpunt in deze. De sociaal-democratie kent een lange traditie wat betreft het denken over een rationele externe organisatie van bedrijven. In het Socialisatierapport van 1920 wordt socialisatie gezien als een middel om beter en efficiënter te produceren, met vermijding van de verspilling eigen aan het kapitalistische produktiestelsel. Het Plan van de Arbeid (1935), een voorstel tot crisisbestrijding, verlegt het accent van socialisatie naar ordening (36). In 1945 komt de sociaal-democratische minister H. Vos - voorheen een van de opstellers van het Plan - met een wetsontwerp voor een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Dit voorstel voorziet in een verplichte publiekrechtelijke organisatie van het bedrijfsleven waarbinnen ook de overheid participeert. Het ontwerp kon de confrontatie met het katholieke subsidiariteitsbeginsel en het protestants-christelijke beginsel van souvereiniteit in eigen kring echter niet doorstaan. De Wet op de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie van 1950 wordt het resultaat. Een poging om nog iets te redden van de sociaal-democratische verlangens is te vinden in De weg naar vrijheid. De PvdA keert zich daarin tegen het regeringsbeginsel waarmee op het terrein van de externe organisatie de weg wordt ingeslagen van het stimuleren van vrijwillige samenwerking van ondernemers en voorlichting door de overheid, in casu de COP: "Belangrijke besparingen (door normalisatie, standaardisatie en samenwerking-W.D.) kunnen slechts verkregen worden bij diepingrijpende structurele wijzigingen in de bedrijfstak. Het is volkomen utopisch om te menen dat deze wijzigingen vrijwillig door de ondernemers op de meest rationele wijze tot stand zullen worden gebracht, dan waren zij er nl. al lang geweest! Voor een snellere verbetering van de onderlinge arbeidsverdeling tussen de ondernemingen ter bevordering van de produktiviteit is meer nodig dan stimuleren, enz. en wel het tot stand komen van een produktiewet. Een produktiewet maakt het mogelijk om specialisatie en differentiatie door te voeren onder inschakeling van produkt- en bedrijfsschappen, welke de onevenredigheden in de verhoudingen tussen de ondernemingen kunnen analyseren en op grond daarvan als adviserende en uitvoerende instantie een uiterst belangrijke bijdrage kunnen leveren tot de produktieverhoging. De algemeen erkend gunstige werking van de Bodemproduktiewet en de Ruilverkavelingswet in de landbouw kan hierbij tot lering dienen" (37).

De produktiewet bracht het niet eens tot wetsontwerp. De oppositie werd reeds spoedig vanuit protestants-christelijke hoek verwoord. In het CNV-blad 'Evangelie en Maatschappij' verwoordt Albeda, als representant van het CNV, de bezwaren in een bespreking van het PvdA-rapport. Na een kort citaat uit de Internationale, "De Staat verdrukt, de Wet is logen", wordt uiteengezet dat verbeteringen op het

terrein van de externe organisatie "allereerst een taak voor de bedrijfsgenoten zelf" moeten zijn (38).

J. Zijlstra zet de bezwaren tegen de De weg naar vrijheid in ESB uiteen, in een artikel dat volgens een insider in niet geringe mate heeft bijgedragen aan zijn ministerspost korte tijd daarna voor de ARP. Zijn kritiek komt erop neer dat dit soort ordeningsmaatregelen slechts toegepast moet worden in perioden van ernstige crisis of grote schaarste (39). Met andere woorden: niet onder omstandigheden als van 1952.

Achteraf beschouwd kan de door de PvdA voorgestane produktiewet (in De weg naar vrijheid overigens slechts globaal aangeduid) worden gezien als een laatste poging om de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie alsnog te redden. In geval van een produktiewet (welke geconcretiseerd zou moeten zijn naar bijvoorbeeld specialisatie- of differentiatieprocessen in een bepaalde sector of branche) zou wellicht een noodzaak zijn ontstaan voor werkgevers en werknemers in verschillende industriële bedrijfssectoren of -branches om gebruik te maken van de mogelijkheden die de Wet op de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie biedt. De uitkomst van de nauwelijks gevoerde politieke discussie over de produktiewet ligt evenwel besloten in de produktiviteitsnota's, waar de stimulering van het "zelf doen" centraal staat en over geen produktiewet gerept wordt.

De stimulering van het "zelf doen" kreeg zijn beslag vooral door het werk van de COP en voor speciale onderdelen door het werk van de Stichting voor de Normalisatie, het Nederlands Instituut voor Efficiëncy en het Nederlands Instituut voor Documentatie en Registratie. Het zij opgemerkt dat het "zelf doen" op het terrein van de produktiviteit niet alleen een succes van de confessionele politiek is, als ook een randvoorwaarde voor de besteding van de Marshallhulp.

Eén van de bepalingen uit de Overeenkomst tot Economische Samenwerking tussen de Regeringen van het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika leent zich moeilijk voor misverstanden: "De Nederlandse Regering zal de door haar passend geoordeelde maatregelen nemen en daarbij samenwerken met andere deelnemende landen om zakelijke praktijken en op de internationale handel betrekking hebbende overeenkomsten van particuliere of Overheidshandelslichamen tegen te gaan, wanneer deze vrije concurrentie belemmeren, de toegang tot markten beperken dan wel monopolistische contrôle bevorderen, in alle gevallen, dat dergelijke praktijken of overeenkomsten een storende uitwerking mochten hebben op de verwezenlijking van het gemeenschappelijk Europees herstelprogramma" (art. II lid 3) (40).

Alle hulp-ontvangende landen installeerden een met de COP vergelijkbare produktiviteitsraad. Opmerkelijk is dat de Verenigde Staten, in deze tijd het modelland voor de produktiviteit, zelf geen landelijk produktiviteitscentrum kent (41). Het "zelf doen" werd in de verschillende landen wel verscheiden ingevuld. Zo trok in 1956 het COP-werk op

het terrein van de externe organisatie de aandacht van een groep Britse ondernemers, resulterend in een advies aan de British Productivity Council "to study what is being done in this field in the Netherlands" (42).

Het meest zichtbare resultaat van de COP op het terrein van de externe organisatie is de oprichting van een aantal produktiviteitscentra in bedrijfstakken (zonder grootbedrijf). Een produktiviteitscentrum is een orgaan, dat zich de produktiviteitsbevordering van de bedrijfstak of branche in haar geheel tot zijn taak rekent, zich daarvan een voorstelling maakt en door een selectieve werkwijze - op basis van overzicht van en inzicht in de materie - leiding geeft aan de ontwikkeling ervan. In de regel tellen deze centra enkele bezoldigde functionarissen. De activiteiten bestaan vooral uit het ten uitvoer brengen van collectieve onderzoeken en research, bedrijfsvergelijkingen, het verbeteren van in- en extern vervoer, het opzetten van scholing voor kader en uitvoerend personeel, doorvoeren van uniforme kostprijscalculaties en (soms) het ontwikkelen van normalisatiesystemen. (Bijlage 5.3 en 5.4 geven een overzicht van de produktiviteitscentra binnen de industrie en de doelstellingen van deze centra).

Concluderend kan worden gesteld dat het werk van de COP, middels zijn werkgroepen, maar vooral door de produktiviteitscentra, resulteerde in samenwerking van kleine bedrijven in een aantal bedrijfstakken, waardoor soms een doelmatiger specialisatie (standaardisatie) en/of differentiatie binnen de betrokken bedrijfstak tot stand kwam.

5.3.3 De factor kapitaal

Het produktiviteitsbeleid gericht op de factor kapitaal wordt hier beschouwd als het bevorderen van een intensiever gebruik van kapitaalgoederen. Het overheidsbeleid gericht op het bevorderen van technische verbeteringen en innovaties blijft hier buiten beschouwing en wordt elders behandeld (hoofdstuk 6). De eerste produktiviteitsnota noemt drie theoretische mogelijkheden voor een intensiever gebruik van kapitaalgoederen: verlenging van de wettelijke arbeidstijd, verlenging van de arbeidsduur door overwerk en uitbreiding van ploegenarbeid.

De verlenging van de wettelijke arbeidstijd wordt louter als theoretische mogelijkheid genoemd en terstond afgewezen (43). De gebruikelijke wekelijkse arbeidstijd bedroeg in deze tijd 48 uur en zou aan het eind van de jaren vijftig teruglopen tot 45 uur. Daarentegen wilde de regering wel het overwerken en het invoeren van ploegenarbeid propagieren.

Het belangrijkste knelpunt met betrekking tot de ploegenarbeid betrof de invoering van de vier-ploegendienst. Dit impliceerde zondagsarbeid. De voordelen van een vier-ploegendienst gaan in bepaalde bedrijven, bedrijfseconomisch bezien, ver uit boven die van een drie-ploegen-

dienst, waarbij de produktie op zondag stilvalt. Dit geldt bijvoorbeeld voor bedrijven waar gedurende het weekeinde een hoge temperatuur moet worden gehandhaafd, zoals in de glasindustrie, teneinde een te groot warmteverlies te voorkomen. Een vier-ploegendienst levert daar een economisch voordeel op dat veel groter is dan het één dag extra benutten van de kapitaalgoederen. Een tweede voorbeeld is de aardappelmeel- en maizenafabricage, waar het warmteverlies biochemische veranderingen veroorzaakte, waardoor het maandagprodukt van mindere kwaliteit was (44).

Hoewel het (eerste) kabinet-Drees (PvdA, KVP, CHU, VVD) oog zegt te hebben voor de "zedelijke en religieuze" bezwaren van zondagsarbeid wordt uitgaande van de bedrijfs-economische voordelen (voorzichtig) een lans gebroken voor de vier-ploegendienst. "Te bedenken is", aldus de eerste produktiviteitsnota, "dat sommige exportindustrieën zich alleen zullen kunnen handhaven indien tot een intensievere kapitaalsaanwending (...) wordt besloten. In de ons omringende landen en ook in de Verenigde Staten van Amerika wordt in vele industrieën volledig continu gewerkt (...). Uiteraard zal (...) tevens overleg worden gepleegd met het georganiseerde bedrijfsleven, met Kerkelijke Autoriteiten, alsook met de dienst der Arbeidsinspectie en met het College van Rijksbemiddelaars. Indien dan, terwille van het zedelijke en religieuze aspect, wordt besloten tot opoffering van het economisch voordeel, dus van invoering van de Zondagsarbeid wordt afgezien, achten (de betrokken ministers-W.D.) het uit overwegingen van productiviteit niettemin gewenst zich duidelijk rekenschap te geven van de omvang en de gevolgen der daarmede gebrachte offers" (45).

Deze stellingname van de eerstverantwoordelijke (KVP-)minister ondervindt een storm van religieus geïnspireerd verzet, waarbij het CNV voorop loopt. Uitgaande van het vierde gebod, "Zes dagen zult gij arbeiden en al uw werk doen, maar de zevende dag is de sabbat des Heren uws Gods, dan zult gij geen werk doen", werd de tegenstelling tussen arbeidsproductiviteit en zondagsarbeid als onjuist afgewezen (46). Reeds 14 dagen na het verschijnen van de produktiviteitsnota wordt een bijzondere vergadering van de Verbondsraad van het CNV gehouden, alwaar een uitspraak over de zondagsarbeid wordt geformuleerd. Deze wordt vervolgens bekrachtigd door het Convent der Christelijke Sociale Organisaties (het CNV en de drie protestants-christelijke werkgeversorganisaties). De Convent-uitspraak keert zich tegen de "aanranding" van de Zondag en pleit voor het achterwege blijven van "alle niet-noodzakelijke arbeid op de Zondag". Het Convent is van mening dat "in handhaving van de Zondag, als een groot godsdienstig en geestelijk-zedelijk goed, sociale en economische voordelen gelegen kunnen zijn, welke voor het leven van ons volk groter betekenis hebben dan het resultaat ener opvoering van de produktiviteit, welke door uitbreiding van de Zondagsarbeid zou moeten worden bereikt" (47).

Het katholieke kamp bevindt zich nu in een moeilijk parket. Enerzijds is "hun" minister verantwoordelijk voor de gewraakte passage, anderzijds wordt het protest in christelijke termen gefundeerd; een kwalificatie die ook voor katholieken is bestemd. De katholieken doen er goeddeels het zwijgen over (48). Alleen de KAB laat zich er over uit. De commissie produktiviteitsvraagstukken van de KAB komt tot de volgende multi-interpretabele stellingname: "de zondagsheiliging mag noch door arbeid op de Zondag noch door te late beëindiging der werkzaamheden op de Zaterdag in gevaar worden gebracht"(49).

Zondagsarbeid blijft gedurende de jaren vijftig een heet hangijzer. In een rapport van 1957 van de Sociaal-Ethische Commissie van het CNV over ploegenarbeid, wordt met opzet gezwegen over dit onderwerp, teneinde dit vraagstuk afzonderlijk te behandelen. In 1960 publiceert deze commissie het rapport 'Zondag en zondagsarbeid', niet als standpuntbepaling van het CNV, maar ter bezinning.

De vier-ploegendienst lijkt in de jaren 1950 in opmars, al zijn daar geen harde cijfers over te geven (50). De CNV-commissie heeft het moeilijk met het trekken van een grens tussen de noodzakelijke en de niet-noodzakelijke zondagsarbeid. Noodzakelijk wordt genoemd: "werkzaamheden in het gezin, het werk van artsen en verpleegsters, politie, brandweer, openbare nutsbedrijven, noodzakelijk vervoer enz., en het onderhouden van de eredienst". Moeilijker wordt het "indien het gaat om het produceren van goederen op zondag". De commissie wil in dit geval "niet altijd zonder meer en onvoorwaardelijk zondagsarbeid afwijzen". Dit kan immers betekenen "dat een aantal producten in Nederland niet gemaakt kan worden" en principieel beschouwd ook niet ingevoerd kan worden. Het zonder meer afwijzen van zondagsarbeid in de industrie kan leiden tot werkloosheid en/of een belangrijke welvaartsvermindering. Zwart-wit gesteld komt de commissie tot de volgende standpuntbepaling. "Bij de keuze: werkgelegenheid en gedeeltelijke zondagsarbeid of geen zondagsarbeid en geen werk, zou de commissie voor het eerste kiezen, hoewel ze weet, dat het alternatief in een concrete situatie gecompliceerder is". Daar wordt aan toegevoegd dat "een werknemer, die op grond van zijn geloofsovertuiging zondagsarbeid meent te moeten weigeren en die als gevolg daarvan ontslagen wordt, als onvrijwillig werkloos moet worden beschouwd" (51). In iets andere bewoordingen zijn het NVV en de KAB dezelfde mening toegeedaan. In een gezamenlijk actieprogramma, gericht op het beïnvloeden van de kabinetsformatie van 1963 (52), luidt een der (zeventig) wensen: "Zondagsarbeid dient tot een minimum beperkt te blijven" (53). Deze standpunten van de vakcentrales harmoniëren op dit punt volledig met die van de betrokken ploegenwerkers. In een onder auspiciën van de COP verricht onderzoek, constateert Thung een vrij algemene afwijzing van zondagsarbeid, zowel onder degenen die niet, als degenen die wel zondagsarbeid verrichten (54).

De invoering van twee- en drieploegendiensten stuit in de jaren vijftig op minder verzet. Wel worden her en der kritische kanttekeningen gemaakt (de verstoring van de regelmaat in het gezin, het niet deel kunnen nemen aan het verenigingsleven), van principiële tegenstand is geen sprake. Zowel op een buitengewoon congres in 1949 als in het Welvaartsplan (1952) spreekt het NVV bijvoorbeeld uitdrukkelijk de bereidheid uit om mee te werken aan de invoering en uitbreiding van ploegenarbeid (55).

In de loop van de jaren 1950 wordt de ploegenarbeid sterk uitgebreid. In 1949 werkt circa 10 procent van de industriearbeiders in twee- of meerploegendiensten (exclusief mijnbouw), in 1957: 17,5 procent, in 1960: 19,2 procent, waarna een lichte (tijdelijke) daling intreedt, 1963: 17,7 procent (56).

Het is, ondanks de in het voorgaande beschreven soms heftige discussies of standpuntbepalingen, van belang om te beseffen dat het invoeren van ploegenarbeid geen zaak is van de overheid, maar een kwestie van "zelf doen". Een ondernemer of bedrijf kan in Nederland slechts moreel, dan wel door de arbeidsmarkt worden gesanctioneerd. De medewerking van de vakbeweging is wat dit laatste betreft natuurlijk een belangrijke factor.

5.3.4 De factor arbeid

Het vierde onderdeel van het produktiviteitsbeleid is gericht op "de factor arbeid". De behandeling van dit beleidsonderdeel blijft hier beperkt tot de werkclassificatie en het prestatie-element binnen de loonvorming. De bevordering van de arbeidsproduktiviteit door het technisch onderwijs en het leerlingstelsel wordt in het hoofdstuk over het technisch onderwijsbeleid besproken.

Het bevorderen van de invoering van zowel de werkclassificatie als het prestatie-element binnen de loonvorming is rond de jaren vijftig niet alleen een zaak van het bedrijfsleven, maar vanwege de geleide loonpolitiek ook een zaak voor de minister van Sociale Zaken en het College van Rijksbemiddelaars. Werkclassificatie en prestatiebeloning zijn in beginsel verschillende dingen. Op basis van een verantwoorde werkclassificatie wilde men vanaf 1948 de te groot geachte nivellering van arbeiderslonen enigszins doorbreken. Door het "objectief" vaststellen van een rangorde van functies konden de inkomensverschillen verder worden gedifferentieerd dan op basis van het gangbare onderscheid geschoold, geoefend, ongeschoold. Prestatiebeloning zou vervolgens recht moeten doen aan de prestatie die binnen een functie wordt geleverd.

De basis van de geleide loonpolitiek wordt gevormd door het zogeheten behoefte-element, met enige ruimte voor de waardering van kwalificaties. Het loon van geoefende arbeiders bedraagt (officieel) 110 procent en het loon van geschoolde arbeiders bedraagt 120 procent van het loon van ongeschoolde arbeiders. In plaats van deze grove indeling

wordt reeds in 1946 werkclassificatie als basis voor loonverhoudingen toegestaan. Tevens wordt enige ruimte gegeven voor de beloning van prestaties wanneer een "verantwoord" prestatiebeloningssysteem is toegepast (57).

Over de werkclassificatie kunnen we hier kort zijn. Deze is reeds bondig beschreven, onder meer in Albeda (58) en Windmuller/De Galan (59) en uitvoerig in Lijftogt (60) en Fase (61).

Aan het eind van de jaren veertig bestonden er vrij overspannen verwachtingen van de werkclassificatie. Voor de oorlog waren systemen van werkclassificatie slechts in gebruik bij enkele grote ondernemingen (62). Na de oorlog werd een landelijk genormaliseerde werkclassificatie gewenst in verband met de geleide loonpolitiek. De redenen daarvoor liepen uiteen. Vooropgesteld zij dat voor het bepalen van loonsverhoudingen ook andere criteria dan de aard van het werk een rol speelden, te weten: de gemeenteclassificatie, werktijden, sexe en leeftijd (63). Voor de overheid en in het bijzonder het College van Rijksbemiddelars leek een genormaliseerd systeem van werkclassificatie een ideaal middel om objectief te beslissen over het bestaan van loondifferentiaties. Ook de vakcentrales waren er sterk voor geporteerd. In de Stichting van de Arbeid werkten zij actief mee aan de uitvoering van de loonbeheersing, waarbij zij vaak geconfronteerd werden met strijdige verlangens van de aangesloten bonden. Voor de werkgeversorganisaties gold eenzelfde redenatie. Voor de werkgevers betekende werkclassificatie tevens een mogelijkheid tot differentiatie van lonen, waarvan zowel een grotere arbeidsvoltoening werd verwacht als een mogelijkheid om de concurrentie om geschoolde arbeidskrachten slagvaardiger tegemoet te treden (64).

Vanaf 1948 kent Nederland een uniform landelijk systeem van werkclassificatie, ontworpen door een door de minister van Sociale Zaken ingestelde Deskundigencommissie. Medio 1948 komt deze commissie met een ontwerp-genormaliseerde methode van werkclassificatie. In 1952 wordt dit ontwerp, na op ruime schaal te zijn beproefd, gepubliceerd. De definitieve versie verschijnt in 1959, maar verschilt niet wezenlijk van het in 1952 gepubliceerde ontwerp (65). De genormaliseerde methode verkreeg een ruime navolging, al bleek zij niet voor alle bedrijfstakken toepasbaar. Naar schatting bedraagt het percentage industriearbeiders dat in 1950 onder de genormaliseerde of een andere werkclassificatie valt circa 60 procent. Voor 1955 wordt een zelfde percentage genoemd (66).

De genormaliseerde methode van werkclassificatie geldt alleen handarbeidersfuncties. Het is een functiewaardering waarin punten worden toegekend voor de volgende elementen van de tot de functie behorende werkzaamheden:

- a. moeilijkheid,
- b. vereiste opleiding,
- c. verantwoordelijkheid,
- d. leiding geven,
- e. vertrouwenspositie,
- f. zwaarte van het werk,
- g. gevaarlijkheid,
- h. onaantrekkelijkheid (67).

De werkclassificatie had door deze opzet een wetenschappelijk en objectief aanzien, al bleef de puntentoekenning subjectief.

Het doel van de werkclassificatie was om (binnen het kader van de geleide loonpolitiek) een gedifferentieerder beloning mogelijk te maken dan op basis van het traditionele onderscheid ongeschoold, geoefend, geschoold. Het gevolg daarvan was dat niet langer de kwaliteit van de arbeider werd gewaardeerd, maar de kwaliteit van de functie. Wereld zonder werkclassificatie de arbeider (veelal) betaald naar zijn opleiding, kennis en kunde, met werkclassificatie wordt de aard van het feitelijk verrichte werk betaald.

Dat de werkclassificatie niet op verzet van werknemers en vakbonden stuitte, doch integendeel zelfs door NVV, KAB en CNV werd ondersteund is vooral te begrijpen op grond van de mogelijkheid om door de werkclassificatie loonsverbeteringen te realiseren. Loonsverminderingen werden doorgaans uitgesloten. Wanneer arbeiders er op achter uit zouden gaan, als gevolg van hun overdiplomering, werd veelal een diplomatoeslag gegeven. Dit werd door het CvR geaccepteerd en door de bedrijfsleidingen die te kampen hadden met schaarste op de arbeidsmarkt niet tegengewerkt (68).

De aanvankelijk hoog gespannen verwachtingen van de uniforme werkclassificatie werden om meerdere redenen getemperd. Het "objectieve" systeem bleek in de praktijk minder objectief dan werd gehoopt (69) en was niet overal bruikbaar, zoals in de grote metaalindustrie, de grafische industrie en de bouwnijverheid (70). "Tenslotte", zo schreven Windmuller en De Galan, "belandde men met zijn zeer hoge verwachtingen toch weer op de grond: de werkclassificatie bleek een nuttig middel bij de bepaling van de loonsverhoudingen, maar zeker geen instrument waarmee alle problemen konden worden opgelost. Onder nogal wat aandrang van overheidszijde werd de genormaliseerde methode de standaardprocedure voor de meeste takken van industrie, ook al besloten een aantal, hun eigen stelsel te ontwikkelen" (71).

De gedifferentieerde loonpolitiek (vanaf 1959) is door Fase de "vuurproef" voor de werkclassificatie genoemd. Vanaf dat jaar werd het beginsel van gelijk loon voor gelijkwaardige functies in alle bedrijfstakken losgelaten ten gunste van een koppeling van de lonen aan de arbeidsproductiviteit in de bedrijfstak. Deze vuurproef werd "redelijk" doorstaan, omdat naast het elimineren van loonverschillen tussen bedrijfstakken een tweede functie van de werkclassificatie op de voorgrond treedt: het rationaliseren van de

loonverschillen binnen een bedrijf of bedrijfstak (72). Een bijkomend voordeel was dat de "oneigenlijke" component in de werkclassificatie nu, vanwege de gedifferentieerde loonpolitiek, minder werd gestimuleerd (het toeredeneren naar een hoge waardering van functies met een schaars arbeidsaanbod). De KAB spreekt in het verslag over 1957 - 1958 nog van verkapte loononderhandelingen bij het samenstellen van werkclassificatierapporten (73).

Het voornoemde euvel van oneigenlijk gebruik treedt nog veel pregnanter naar voren bij de verschillende vormen van prestatiebeloning. De in Nederland gevoerde loonpolitiek is volgens Thierry "de motor geweest voor de vaak overhaaste, ondeskundige en onvoldoende overwogen invoering van de tarieven na de Tweede Wereldoorlog" (74).

In het kader van het produktiviteitsbeleid wordt aan de prestatiebeloning evenwel een functie toegedacht, waarbij geen rekening wordt gehouden met het bestaande loonsysteem. Het middels prestatietoeslagen stimuleren van het werktempo van arbeiders wordt van belang geacht teneinde met dezelfde produktiemiddelen een hogere produktie te bereiken; een uitgangspunt dat pas later van een groot vraagteken wordt voorzien (75). Rond de jaren vijftig wordt het positieve verband tussen prestatiebeloning en produktiviteit nog algemeen aanvaard (76).

Onder werknemers en binnen de vakbeweging bestaat er in 1945 een geïrriteerd wantrouwen ten opzichte van de prestatiebeloning in het algemeen en de tariefsystemen in het bijzonder. Het verleden had hen slechts geleerd dat er op langere termijn geen enkel financieel voordeel aan verbonden was, vanwege het bijstellen van de produktienormen door de werkgevers, het zogenaamde snijden van tarieven. In het kader van de geleide loonpolitiek kon dit wantrouwen (gedeels) worden weggenomen. De geleide loonpolitiek garandeerde een minimumloon. Daarenboven kon de prestatiebeloning de werknemers iets meer financiële ruimte geven. Het wantrouwen tegen de tariefnormen, zoals dat in de praktijk van voor de oorlog was gevoed, verminderde voorts, doordat het College van Rijksbemiddelaars "objectieve criteria" van de werkgevers verlangde.

Het NVV-standpunt met betrekking tot prestatiebeloning is in het Welvaartsplan uiteengezet (77). Het NVV staat in beginsel positief ten opzichte van prestatiebeloning, onder voorwaarden die reeds tijdens het Interbellum werden geformuleerd. Er moesten garanties gegeven worden tegen "jaag- en jakkersistemen" en tegen tariefverlagingen. Als garanties worden genoemd:

- a. volledige werkgelegenheid,
- b. een verantwoorde toepassing op basis van objectieve maatstaven,
- c. inschakeling van werknemers en vakbeweging bij het vaststellen van de tarieven.

Aan al deze drie voorwaarden werd na 1945 (in grote lijnen) voldaan, waardoor de medewerking van de erkende vakcentrales werd verzekerd.

Het is moeilijk uit te maken of het de produktiviteitsgedachte, dan wel de concurrentiepositie van ondernemingen op de arbeidsmarkten voor geschoolde vakarbeiders is geweest, welke aan de snelle expansie van de prestatiebeloning in de tweede helft van de jaren veertig en de eerste helft van de jaren vijftig ten grondslag ligt. Aannemelijk is dat beide factoren - de officiële en de officieuze - een rol spelen.

In 1947 publiceert de Stichting van de Arbeid het rapport Beloning van bijzondere prestaties. Prestatiebeloning wordt hier in hoofdzaak gelijkgesteld met tariefbeloning. Er wordt uitgegaan van de opvatting dat het mogelijk is om voor de verschillende soorten arbeid op objectieve wijze de normaal te leveren prestatie te bepalen (het functieloon). Op basis van een meting van de extra prestatie kan vervolgens de toeslag worden vastgesteld. Deze toeslagen of premies hebben tot doel om de kwantitatieve prestatieverschillen te belonen (78). De functielonen worden eveneens objectief vastgesteld, dat wil zeggen hetzij op basis van de indeling ongeschoold, geoefend, geschoold, hetzij op basis van een 'verantwoorde werkclassificatie'.

Na 1948 wordt het gebruik van de genormaliseerde methode van werkclassificatie in geval van prestatiebeloning min of meer vereist door het College van Rijksbemiddelaars. Voor "wetenschappelijk gemeten tarieven" wordt door dit college een tariefplafond van 25 procent op het functieloon toegestaan en in sommige gevallen wordt dit plafond geheel weggelaten (79). In geval van niet-gemeten tarieven (elk systeem dat door de werkgever naar eigen willekeur is ingesteld, dan wel is vastgesteld door werkgever en werknemers op grond van traditie en/of onderhandeling) stelt het College van Rijksbemiddelaars een veel lager plafond vast (veelal 10 procent) (80).

Onder druk van de schaarste aan geschoolde arbeiders wordt de prestatiebeloning eind jaren veertig/begin jaren vijftig toegepast op arbeidsterreinen waar zij in feite niet thuishoort (81). Ondernemingen "moesten", om de concurrentie op schaarse arbeidsmarkten aan te kunnen, wel een vorm van prestatiebeloning invoeren, onverschillig of dit nu een reëel, dan wel een pseudo-systeem was. Naast de gemeten tarieven mochten ook persoonlijke waarderingstoeslagen (merit-rating) en tariefdervingstoeslagen (wanneer tijdloners met tariefwerkers samenwerken) zich in een toenemende belangstelling verheugen (82). Evenals in het geval van de werkclassificatie had de vaststelling van de tarieven door werkgevers en werknemers (op basis van rapporten van deskundigen) vaak het karakter van een verkapte loononderhandeling.

Fase noemt tariefbeloning en merit-rating hulpmiddelen voor de geleide loonpolitiek; enerzijds om het "door die politiek opgelegde keurslijf toch op maat te kunnen snijden", anderzijds om desondanks grotere loonsverhogingen te bereiken dan de officieel toegestane (83). Het resultaat van een en ander met betrekking tot de produktiviteit is

moeilijk na te gaan. Door deskundigen wordt vaak gesproken van een tijdelijk produktiviteitseffect. Het invoeren van een systeem van prestatiebeloning heeft aanvankelijk een gunstig gevolg op de produktiviteit. Na verloop van tijd treedt dikwijls een verstarring in, doordat werknemers gewend raken aan het inkomen dat op basis van het systeem wordt verdiend, of doordat zich informele groepsnormen ten aanzien van de te leveren prestaties ontwikkelen. Werknemers zijn daardoor geneigd zich naar dit inkomen of de groepsnormen te richten, in plaats van naar het leveren van een maximale prestatie (84). Het resultaat van het (nieuwe) beloningssysteem is dan in geval van succes slechts een eenmalige toename in arbeidsproduktiviteit. Het gaat echter te ver deze verstarring zonder meer als een falen van de prestatiebeloning aan te merken. Men benadrukt dan slechts de dynamiserende functie van de prestatiebeloning en heeft daarmee geen oog voor de stabiliserende functie (85).

De vraag in hoeverre de prestatiebeloning gedurende de jaren vijftig samenhangt met de geleide loonpolitiek is moeilijk exact te beantwoorden. Enerzijds is deze samenhang evident, gezien de spanningen op de arbeidsmarkt, welke in toenemende mate ook voor ongeschoolde arbeid ontstonden. Prestatiebeloning is tot 1959 het meest effectieve middel voor werkgevers om (legaal) meer dan het functieloon te kunnen bieden. De krappe arbeidsmarkt dwingt werkgevers hier zelfs toe in gevallen waar gezien de aard van het werk prestatiebeloning niet in de rede ligt. Een goed voorbeeld van dit laatste is de bouw-cao van 1958. Een wetenschappelijk verantwoorde prestatiebeloning zou de zwarte lonen in deze sector te lijf moeten gaan. Een in de ogen van het CvR verantwoorde prestatiebeloning maakte immers hogere lonen op legale wijze mogelijk. Men hoopte het op grote schaal voorkomende zwartwerken tegen te gaan door een deel van de extra-verdiens ten te legaliseren. Het probleem is echter dat objectieve tarieven, zeker in de bouw, schier onmogelijk zijn, alleen al vanwege de wisselende weers- en seizoenomstandigheden en de verscheidenheid der bouwobjecten. Desalniettemin werd met de bouw-cao 1958 een poging gedaan tot een wetenschappelijk verantwoorde prestatiebeloning. In feite gold er slechts één goede reden: vanwege het zwartwerken moesten de witte lonen omhoog; vanwege de geleide loonpolitiek was prestatiebeloning de enige legale wijze waarop dit mogelijk was (86).

De prestatiebeloning heeft anderszijds wel een ratio voor die vormen van arbeid waarin de prestatie individueel zichtbaar is. Prestatiebeloning kan dan de produktiviteit bevorderen of op een hoog niveau stabiliseren. Voor veel werknemers appelleert prestatiebeloning ook aan een elementair rechtvaardigheidsgevoel: loon naar werken. Deze waardering is waarschijnlijk sterk afhankelijk van de eigen levensgeschiedenis. Ervaringen met de jaag- en jakkerkenmerken van prestatiebeloning zoals die voor de oorlog veelvuldig voorkwamen zullen de wens van loon naar werken op de achtergrond dringen, terwijl omgekeerd ervaringen met tijd-

loon de kans op een positieve waardering van prestatieloon vergroot.

De gedifferentieerde loonpolitiek betekent, anders dan de werkclassificatie, een keerpunt voor de prestatiebeloning. Doordat vanaf 1959 in beginsel de produktiviteit in een bedrijfstak of onderneming in de lonen mag worden doorberekend ontvalt langzaam maar zeker de ratio van pseudo-prestatiebeloningen. De sterke bedrijfstakken en ondernemingen kunnen vanaf 1959 elk jaar in beginsel een sterker positie op de arbeidsmarkt krijgen. Na 1963 verdwijnt de geleide loonpolitiek als voedingsbodem voor de prestatiebeloning geheel. In dezelfde tijd breekt ook in brede kring het inzicht door dat de wetenschappelijk verantwoorde prestatiebeloning zijn grenzen heeft. De wetenschappelijk gemeten tarieven blijken te "verwateren". A.J. Bruggink, sociaal-economisch medewerker van het CNV, noemt daarvoor de volgende oorzaken (87):

- a. het opschroeven van tarieven om arbeiders te werven of om stakingen te voorkomen;
- b. de moeilijkheid om een werkmethode nauwkeurig vast te leggen en hiermee een basis te hebben om kleine werkmethodeveranderingen te signaleren en in de tariefopstelling tot uitdrukking te brengen;
- c. het verdisconteren van algemene routinetoename en het verband tussen routine en seriegrootte;
- d. de moeilijkheid om de kanalen open te houden, via welke werkmethodeveranderingen bekend worden op het tariefbureau;
- e. de moeilijkheid om in geval van een gedeeltelijk tegenwerken door de tariefwerkers of geringe vaardigheid van de tariefwerkers redelijk nauwkeurige prestatiewaarderingen te verrichten;
- f. de moeilijkheid om de juiste kwaliteit in het tarief in te calculeren.

Naast de gedifferentieerde loonpolitiek en het verwateren van de tarieven kan nog een derde oorzaak worden genoemd voor het in onmin raken van de prestatiebeloning. Volgens J. Varkevisser, wetenschappelijk medewerker van het NVV, leidt tariefbeloning op den duur vaak tot ongenoegen bij die (kleine) groep arbeiders die onderhevig is aan scherpe taakstellingen. Een aanvankelijk positief gewaardeerde mogelijkheid van loon naar werken slaat na verloop van tijd om in weerstand tegen de druk om continu hoge prestaties te moeten leveren. Daarmee vervalt, voor zover het de betrokken arbeiders betreft, het draagvlak van de tariefbeloning (88).

Vanaf circa 1960 komen andere beloningssystemen dan de tariefbeloning steeds meer onder de aandacht. Belangrijk als poging om de tariefbeloning te redden is de door Philips ontwikkelde contractverloning.

De filosofie achter de contractverloning is dat in een bedrijf waar voorheen in tarief werd gewerkt de tariefwerker en de baas een gemiddelde prestatie voor een bepaalde periode afspreken. Het tevoren in tarief verdiende (gemiddelde) uurloon wordt nu als gegarandeerd uurloon uitbetaald over alle aanwezigheidsuren, dus ook over de niet-stukwerkuren. Extra prestaties worden beloond volgens tevoren afgesproken normen.

De contractverloning moest de nadelen van het gangbare tariefstelsel ondervangen: gejaagde werksfeer, onzekerheid over het werkloos, geen beloning voor kwalitatief goede prestaties en gebrek aan saamhorigheid onder werknemers. Philips zag in deze contractverloning een "stap op de weg naar het geven van eigen verantwoordelijkheid aan de ongeschoolde werkers en erkenning van het feit dat zij verantwoordelijkheid kunnen dragen". Het tarief behoudt evenwel zijn centrale plaats. "Misschien juist voor de contractverloning", zo wordt bij Philips gesteld, "zal de arbeidsanalyst juiste normen moeten verschaffen om te weten tot welke arbeidsprestaties de mens in staat geacht moet worden" (89). Het belangrijkste voordeel voor de arbeiders is dat er gedurende een bepaalde periode een loongarantie wordt gegeven, terwijl ook de meer kwalitatieve aspecten van de prestatie bij de accordering ter discussie kunnen worden gesteld.

Werkelijke alternatieven voor de tariefbeloning worden in de loop der jaren zestig onder meer door het NVV gepropageerd, zoals het multi-factorsysteem (niet alleen de hoeveelheid productie, maar ook kwalitatieve aspecten worden op grond van objectieve criteria gewaardeerd) en de produktiviteitstoerekening, ook wel bekend als het Scanlonplan of het "salaire proportioneel" (waarin alle werknemers delen in een gerealiseerde produktiviteitsverhoging) (90). In deze systemen is het beginsel van tarieven voor hoeveelheden individueel geleverde productie evenwel verlaten. Op grote schaal toegepaste alternatieven voor de tariefbeloning zijn noch het multifactorsysteem, noch het Scanlonplan ooit geworden.

De snel afnemende toepassing van prestatiebeloning in de jaren zestig (91) heeft niet alleen zijn reden in de veranderde loonpolitiek, maar ook in de toenemende mechanisering en automatisering van arbeidsprocessen, waardoor het individuele prestatie-element steeds minder zichtbaar kan worden gemaakt.

Concluderend kan gesteld worden dat de grootscheepse invoering van prestatiebeloning na de oorlog voor de produktiviteit waarschijnlijk een eenmalig en over langere tijd uitgesmeerd positief effect heeft gehad. Eenmalig, omdat de overgang op tariefbeloning niet leidt tot continue produktiviteitsverhoging, maar op een bepaald moment stabiliseert en soms ook terugvalt. Over langere tijd, omdat afzonderlijke bedrijven de prestatiebeloning op verschillende tijdstippen invoerden. Hierbij moet tevens worden bedacht dat er in veel bedrijfstakken en ondernemingen sprake is geweest van een pseudo-prestatiebeloning.

5.4 DE BETEKENIS VAN HET PRODUKTIVITEITSWERK VOOR DE INDUSTRIALISATIE

De betekenis van het produktiviteitsbeleid voor het industrialisatieproces rondom de jaren vijftig valt moeilijk te meten. De belangrijkste reden daarvan is dat het produktiviteitswerk uit zeer uiteenlopende maatregelen en initiatieven bestaat, merendeels met slechts stimulerende of

coördinerende oogmerken. In veel gevallen is niet uit te maken of de verschillende "inputs" het gewenste effect sorteerden en zo zulks wel is vast te stellen, welke dan de bijdrage is van de bij het produktiviteitswerk betrokken instanties.

Het produktiviteitsbeleid beoogde niet alleen kwantitatieve verhoging van de industriële produktie per werknemer, maar ook een kwalitatieve verbetering, hetzij van het eindprodukt, hetzij van het produktieproces, mede door verbetering van de werksfeer. Het streven naar verhoging van de arbeidsproduktiviteit en hoogwaardiger produkten is reeds een kwaliteitsmerk van de industrialisatiepolitiek genoemd. Daarnaast was het beleid ook gericht op uitbreiding van de industriële werkgelegenheid, zoals met het propageren van ploegenarbeid.

In het onderstaande zullen de verschillende "inputs" van het produktiviteitswerk nog eenmaal beknopt de revue passeren en worden voorzien van evaluerende kanttekeningen. Daartoe dient allereerst te worden gerefereerd aan de institutionele opzet van het produktiviteitsbeleid.

Binnen het institutionele kader neemt de tripartiet samengestelde Stichting Contactgroep Opvoering Produktiviteit een centrale plaats in. Het institutionele kader zelf is aanvankelijk "vier-partiet"; naast de werkgevers-, werknemersvertegenwoordigers en het algemeen belang (gepresenteerd door de overheid en "onafhankelijke deskundigen") is ook de Amerikaanse ECA-missie in Nederland partij. De stem van de Marshallautoriteiten in het produktiviteitswerk spreekt overigens alleen bij de toetsing van de besteding van de produktiviteitsfondsen. De bijdrage van de overheid aan het produktiviteitswerk is om twee redenen eveneens beperkt. Ten eerste omdat een belangrijk deel van het produktiviteitswerk wordt gefinancierd met Marshallfondsen. Ten tweede omdat de sleutel van het beleid is gevonden in de gedachte dat het bevorderen van de produktiviteit primair de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven is. De collectieve bijstand daarin is daarom aanvullend en stimulerend.

De bijdrage van de overheid aan het produktiviteitswerk komt tot uitdrukking in:

- a. (geringe) financiële bijdragen;
- b. participatie in de COP;
- c. het propageren van de produktiviteitsgedachte buiten de COP om;
- d. het, middels het College van Rijksbemiddelaars, stimuleren van de invoering van werkclassificatie en prestatiebeloning.

Een overzicht van de talrijke activiteiten van de COP is te vinden in bijlage 5.2.

Er zijn in dit hoofdstuk vier deelterreinen van het produktiviteitswerk onderscheiden, met uiteenlopende doelstellingen.

- Interne organisatie: propageren van de produktiviteitsgedachte, de wetenschappelijke bedrijfsvoering en de human relations filosofie.
- Externe organisatie: stimuleren van specialisatie (normalisatie en standaardisatie) en differentiatie (samenwerking tussen bedrijven).
- Factor kapitaal: bevorderen van ploegenarbeid.
- Factor arbeid: bevorderen van werkclassificatie en prestatiebeloning.

Bij de hierboven samengevatte onderdelen van het produktiviteitsbeleid zijn de volgende evaluerende kanttekeningen te maken.

1. De produktiviteitsgedachte in het algemeen en de wetenschappelijke bedrijfsvoering, evenals de human relations filosofie in het bijzonder, vinden in de jaren vijftig, mede door toedoen van de COP, een ruime verbreiding. Voor de wetenschappelijke bedrijfsvoering kan worden gesteld dat deze niet alleen een (en niet de!) weg naar het bedrijfsleven vond door voorlichting, propaganda en verspreiding van onderzoeksresultaten, maar tevens als onbedoeld gevolg van de gelijktijdigheid van de geleide loonpolitiek en schaarste op de arbeidsmarkt. De werkclassificatie en de prestatiebeloning kregen ten dele verbreiding als gevolg van de eraan verbonden mogelijkheden tot loonsverhogingen, waarmee een werkgever zijn positie als vrager op een gespannen arbeidsmarkt kon verbeteren. De voor de werkclassificatie en de "verantwoorde" prestatiebeloningen noodzakelijke functie-analyse, evenals de (niet-noodzakelijke) inschakeling van organisatie- en adviesbureaus en arbeidsanalisten zijn elementen van de wetenschappelijke bedrijfsvoering. De stap naar een omvattender wetenschappelijke bedrijfsvoering (het Taylorisme) zal door een en ander in veel bedrijven op zijn minst zijn bespoedigd.

2. Het produktiviteitswerk van overheid en COP op het terrein van de externe organisatie is niet alleen stimulerend, maar ook coördinerend en voorwaardenscheppend. Naast het mede-financieren van de COP draagt de overheid financieel bij aan het werk van een drietal belangrijke instellingen: de Stichting voor de Normalisatie, het Nederlands Instituut voor Efficiency en het Nederlands Instituut voor Documentatie en Registratie.

De COP is in dit verband vooral van belang voor het initiëren en coördineren van talrijke produktiviteitsprojecten, produktiviteitscentra en verenigingen met produktiviteitsdoeleinden (zie bijlagen 5.3 en 5.4). Dit werk heeft zijn betekenis in de eerste plaats voor bedrijfstakken waar het midden- en kleinbedrijf domineert. Juist deze bedrijven zijn gebaat bij centrale initiatieven vanwege het ontbreken van (voldoende) eigen middelen en stafkracht. Het is in dit verband echter moeilijk om van resultaten te spreken. Enerzijds lijkt het plausibel dat de voorspoedige

gang van zaken in veel kleine en middelgrote industrie rond de jaren vijftig mede bevorderd is door de centraal geïnitieerde produktiviteitsprojecten. Anderzijds kan worden vastgesteld dat voor drie bedrijfstakken deze produktiviteitsinputs onvoldoende bleken. De textiel-, confectie- en leerindustrie kregen in de jaren vijftig hun produktiviteitscentra of -verenigingen en stonden ook anderzins in het centrum van de produktiviteitsbelangstelling. Vanaf het midden van de jaren zestig geraakten zij in moeilijkheden. Vanaf die periode wordt de groei van de hoeveelheid produktie negatief (92). Het voorspel tot deze bedrijfstakcrises vindt men reeds in de jaren vijftig. Van 1950-1963 daalt de werkgelegenheid in de schoenen- en kledingindustrie met 14 procent, in de textielindustrie met 13,8 procent en in de leer- en lederwarenindustrie met 12,6 procent (93). In welke mate deze neergang - de produktievermindering en de afname van werkgelegenheid - is tegengegaan of uitgesteld door het produktiviteitswerk is echter niet aan te geven.

3. Binnen de industrieën waar het grootbedrijf domineert zijn geen produktiviteitscentra of -verenigingen opgericht. Wel zijn veel grote bedrijven personeel vertegenwoordigd in het produktiviteitswerk. Zo is Ir. W.H. van Leeuwen, president-directeur van de Koninklijke Nederlandsche Gist- en Spiritusfabriek, jarenlang voorzitter van de COP. De belangstelling van het grootbedrijf lijkt vooral gelegen in het profijt dat zij kunnen hebben van een goed functionerend midden- en kleinbedrijf, in de eerste plaats vanwege toeleveringsbelangen en afzetmogelijkheden.

4. Het voorstel van de PvdA om op basis van een produktiewet de externe organisatie van het bedrijfsleven te verbeteren wist de gemoederen nauwelijks te beroeren, noch binnen, noch buiten de PvdA. Na de kritieken van onder meer protestants-christelijke zijde wordt er weinig meer van vernomen. Voor een deel heeft dit te maken met het COP-werk. De COP bracht werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers in tal van bedrijfstakken bijeen ter voorbereiding, bespreking en uitvoering van mogelijkheden tot produktiviteitsverbetering. Langs vrijwillige weg werd "van onder op" gewerkt aan produktiviteitsverhoging. In zekere zin vormde deze stichting met haar produktiviteitswerk een substituut voor de Wet op de Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. De produktiviteitscentra en -verenigingen vervulden in feite PBO-functies, maar dan wel als stichtingen of verenigingen, waarin ook de werknemers vertegenwoordigd zijn, en niet als publiekrechtelijke organen. De afwezigheid van de overheid maakte blijkbaar de weg voor een actieve werkgeversinbreng vrij.

5. Met betrekking tot de grote expansie van de prestatiebeloning, vooral in de tweede helft van de jaren veertig, is de geleide loonpolitiek als een der oorzaken aan te wijzen. Een "wetenschappelijk verantwoorde prestatiebeloning" stelde werkgevers in staat langs legale weg hogere lonen te bieden, teneinde hun positie als vragers op de arbeidsmarkt

te versterken. In zoverre het geen oneigenlijke (gekunstelde) vormen van prestatiebeloning betrof kan worden verondersteld dat dit een zekere produktiviteitstoename heeft bevorderd.

6. De sterke toename van ploegenarbeid in de industrie is de meest "hard" te maken factor ter verklaring van de sterke produktiviteitsstijging in de jaren vijftig. Het is echter moeilijk vast te stellen in welke mate het werk van de overheid en de COP hieraan hebben bijgedragen.

De voorzichtige oproep tot uitbreiding van de ploegenarbeid door minister Albregts (KVP) in 1951 veroorzaakte vooral in protestants-christelijke kring een grote beroering, voor zover daarmee de zondagsarbeid gemoeid was. Gedurende de gehele periode van industrialisatiepolitiek hield dit vraagstuk de protestantschristelijke gemeederen bezig. Vastgesteld kan worden dat ook de zondagsarbeid echter een kwestie van "zelf doen" was. Gegeven een bedrijfseconomische aantrekkelijkheid besluit een ondernemer (of bedrijf) tot invoering (of voortzetting) van zondagsarbeid indien zijn ethiek en de arbeidsmarkt dit toelaten.

7. Het produktiviteitswerk is, vanwege de Marshallhulp, in de eerste helft van de jaren vijftig vier-partiet van opzet. De COP werkt tot 1962 nagenoeg geheel op basis van Marshallgelden; tot 1956 behoeft zij voor de bestedingen goedkeuring van de Amerikaanse Marshallautoriteiten in Nederland. De Amerikaanse aanwezigheid binnen de produktiviteitsfiguratie weerklinkt helder en klaar in het werk van de COP. Deze stichting heeft, afgaande op de talrijke brochures en publicaties, het nodige bijgedragen aan de 'ver-amerikanisering' van het ideologisch en industrieel klimaat in Nederland. Deze bijdrage laat zich niet eenduidig karakteriseren. Enerzijds heeft de COP er voor gezorgd dat er in brede kring in Nederland lering kon worden getrokken van de industriële, technologische en management-voorsprong in de Verenigde Staten. Tegelijkertijd laat deze bijdrage zich kenschetsen als een "economische onderbouwing" van het Koude Oorlogsdenken. Te pas en te onpas worden de Verenigde Staten als economisch-industrieel voorbeeld in de schijnwerpers gezet: Normalisatie is gewenst, want in de Verenigde Staten; standaardisatie is gewenst, want in de Verenigde Staten; ploegenarbeid is; prestatiebeloning is; wetenschappelijke bedrijfsvoering is; human relations management is; Amerika heeft laten zien dat type-beperking; enzovoort.

De COP stond bepaald niet alleen in haar Amerikanisme. Brugsma schrijft dat na 1948 "alle democraten" iets van hun gading vonden in de Amerikaanse vaderfiguur: "de christenen in de kruistocht tegen het goddeloze bolsjewisme, de liberalen in de geest van free enterprise en de sociaal-democraten meenden in Amerika een dynamisch democratisch model te aanschouwen met gelijke kansen voor iedereen op grond van de New Deal van FDR" (94). De COP droeg op het terrein

van de produktiviteit haar eigen steentje bij aan de beeldvorming van de Verenigde Staten. In de vele folders, brochures en publicaties die soms voor een gespecialiseerd publiek, soms voor de "gewone mensen" zijn uitgegeven worden steeds maar weer de associaties gelegd tussen welvaart en Amerika, vrijheid en Amerika, efficiëncy en Amerika, het goede leven en Amerika. Deze beeldvorming was vanwege de idealisering van de Verenigde Staten eenzijdig, maar leerzaam op het terrein van de produktiviteit.

BIJLAGE 5.1: HET INSTITUTIONELE KADER VAN HET PRODUKTIVITEITSBELEID

De Stichting Contactgroep Opvoering Produktiviteit is de centrale organisatie voor het produktiviteitswerk. Op decentraal niveau functioneren (in deze periode) onder de paraplu van de COP de regionale en bedrijfstakgewijze produktiviteitscommissies en centra.

BIJLAGE 5.2: ACTIVITEITEN VAN DE COP IN DE JAREN VIJFTIG

a. - Bestuur en secretariaat

- b. - Voorlichting en publiciteit:
- 13 nationale produktiviteitsdagen
 - verspreiding van produktiviteitsmanifest onder alle industriële bedrijven met meer dan 10 man personeel
 - brochures en folders
 - produktiviteitstentoonstellingen en -beurzen
 - organiseren van managementseminars
 - nationale opstelwedstrijd 1955
 - Het Bulletin, 25 x 10.000 exemplaren (onderwerpen van beschouwende aard)
 - produktiviteitsnieuws, maandelijks, 50.000 exemplaren (mededelingenblad)
 - 36 algemene publicaties
 - 142 rapporten van studiereizen, waarvan 70 op industrieel gebied
 - 131 voordrachten (waarvan 25 radio-) van Dr. Posthumus Meyer
 - samenwerking, voorlichting en steun aan andere organisaties

- c. - Studiereizen onder auspiciën van de COP en het EPA:
- 171 reizen naar de Verenigde Staten voor 1123 personen
- Studiereizen onder auspiciën van de COP:
- 8 reizen in Europa voor 109 deelnemers
 - 11 reizen naar de Verenigde Staten voor 67 deelnemers
- d. - 13 regionale produktiviteitscommissies:
- 29 produktiviteitsdagen
 - vele discussiegroepen en oriënteringsbijeenkomsten
- e. - Werkgroepen:- werkgroep produktiviteitsmeting en vergelijking.
(doel: het stimuleren van bedrijfsvergelijkende produktiviteitsmetingen, uit te voeren door het CBS)
- werkgroep typeberking, later: voorlichting assortimentsbepaling.
(doel: het propageren en stimuleren van het beperken van de aantallen variëteiten van verschillende produkten met de bedoeling kostprijsverlaging te bewerkstelligen)
 - werkgroep provinciaal contact.
(doel: stimulering en coördinatie van de regionaal gedecentraliseerde produktiviteitsbevordering, alsmede bevordering van de onderlinge ervaringsuitwisseling der provinciale en regionale contactcommissies voor de produktiviteit)
 - werkgroep commerciële projecten.
(doel: het geven van leiding aan de uitvoering van de subsidieprojecten op commercieel terrein)
 - werkgroep sociaal-wetenschappelijk onderzoek in de industrie.
(doel: bevordering van de samenwerking tussen en coördinatie van de werkzaamheden der verschillende instellingen op het terrein van de menselijke verhoudingen)
- f. - Subsidieprojecten: - Horizontale activiteiten:
Technisch en bedrijfsorganisatorisch speurwerk	19
Opleiding en training	26
Sociaal-wetenschappelijk onderzoek	10
Voorlichting	10
Warmte economie	4
Veiligheid	2
"Home economics"	1
Verticale activiteiten:	
Bouwindustrie	10
Metaalindustrie	8
Textielindustrie	4
Grafische industrie	1
Leder en lederverwerkende industrie	3
Meubel en matrassenindustrie	2
Coverbedrijven	1
Diamantindustrie	1
Groenten en fruitverwerkende industrie	1
Automobiël- en garagebedrijven	1
Wasserijen	2
Horecabedrijven	1
Bloembollenbedrijf	1
Visserijbedrijf	1
Distributie en ambacht	2
Groothandel	3
Totaal	114

- g. - Oprichting van produktiviteitscentra, waarvan in de industrie:
- Baksteenindustrie
 - Bouwbedrijf
 - Confectie-industrie
 - Grafische industrie
 - Kleinmetaal
 - Leder- en lederwarenindustrie
 - Schoenindustrie
 - Vlasindustrie
- h. - Technisch filmcentrum (begonnen als COP-werkgroep)
- produceerde 8 COP-films
 - distributie technische films (filmotheek)

Bronnen: Twee jaar COP 1950 - 1952
 Het 3e jaar COP 1953
 Vijf jaar COP 1950 - 1955
 Negen jaar COP 1950 - 1959

BIJLAGE 5.3: PRODUKTIVITEITSCENTRA IN DE INDUSTRIE

1. PRODUKTIVITEITSCENTRUM VOOR DE BAKSTEENINDUSTRIE

Doelstelling: Research in samenwerking met TNO op het gebied van warmtetechniek en toepassingsmogelijkheden van baksteen. Exploitatie van een meetwagen. Verbetering van het in- en extern transport in nauw contact met het Produktiviteitscentrum voor het Bouwbedrijf. Bevordering van intensief en systematisch onderhoud; ontwikkeling van onderhoudschema's en introductie daarvan in eendaagse cursussen. Vormingscursussen voor bazen en aspirantbazen.

2. PRODUKTIVITEITSCENTRUM VOOR DE CONFECTIE-INDUSTRIE

Doelstelling: Research op het gebied van materialen, verpakking en intern transport. Ontwikkeling en invoering van maatsystemen. Onderzoek naar de beheersing van het grondstoffenverbruik, lasverliezen en de verwerking van ruiten en strepen. Samenstelling van een grondtijdenset en een analysebladen-archief. Opleidings- en herscholingscursussen voor arbeidsanalisten. Ontwikkeling van een cursus voor chefs in confectiebedrijven en een applicatiecursus "Zelftraining van het kader". Algemeen onderzoek naar het personeelsverloop en opzet van een methodiek voor het bepalen van het personeelsverloop door de ondernemer. Verkorte bedrijfsdoorlichtingen en organisatie-adviezen.

3. PRODUKTIVITEITSCENTRUM VOOR DE GRAFISCHE INDUSTRIE

Doelstelling: Bedrijfsvergelijkingen in de verschillende branches. Ontwerpen van een standaardmethode van bedrijfsdoorlichting. Onderzoek naar de betekenis van verschillende beloningstechnieken voor de produktiviteit. Technische forums met het doel de vakkennis op te frissen en uit te breiden. Vernieuwing van de uniforme leerstof. Seminars over personeelsbeleid. Produktiviteitsbijeenkomsten.

4. PRODUKTIVITEITSCENTRUM KLEINMETAAL

Doelstelling: Bedrijfsvergelijkende metingen van de produktiviteit. Ontwerpen van een uniform systeem van kostprijscalculatie. Cursussen: "Kostprijsberekening", "Werkinstructietechniek", "Bedrijfsorganisatie" alsmede "Winstvoorbereiding en winstbewaking". Bedrijfsdoorlichtingen en hulp aan individuele bedrijven bij de invoering van een goede kostprijsadministratie. Bevordering van uitbesteding, toelevering en specialisatie.

5. PRODUKTIVITEITSCENTRUM VOOR DE NEDERLANDSE LEDERINDUSTRIE

Doelstelling: Bedrijfsvergelijkend kostenonderzoek: bedrijfsorganisatorisch onderzoek naar produktiviteitsreserves. onderzoek naar de tijdsbesteding van het personeel. oprichting van een researchvereniging. onderlinge bedrijfsbezoeken. vorming van een leder-export-combinatie.

6. **PRODUKTIVITEITSCENTRUM VOOR DE NEDERLANDSE LEDERWARENINDUSTRIE**
Doelstelling: Bedrijfsvergelijkend kostenonderzoek. Onderzoek op het gebied van de bedrijfsorganisatie. Cursus voor arbeidsanalisten. Bedrijfsorganisatorische hulp aan individuele bedrijven door de afdeling Organisatie-Voorlichting van de Rijksnijverheidsdienst.
7. **PRODUKTIVITEITSCENTRUM VOOR DE NEDERLANDSE SCHOENINDUSTRIE**
Doelstelling: Bedrijfsvergelijkende produktiviteitsmeting. Oprichting van een researchvereniging. Vormingscursussen voor bazen en aspirant bazen. Verbetering van de vakopleiding. Informatiecursus kwaliteitsbeheersing. Doorvoering van een uniforme orderadministratie en kostprijscalculatie. Verbetering van werkmethoden. Ontwikkeling van vijf testbatterijen ten behoeve van de personeelsselectie. Uitgifte van brochures over produktiviteitsvraagstukken.
8. **PRODUKTIVITEITSCENTRUM VOOR DE VLASINDUSTRIE**
Doelstelling: Bedrijfsvergelijkende meting van de arbeidsproductiviteit en een kostprijsvergelijking. Opstelling van gemeten tarieven. Ontwikkeling van een systeem van standaardkwaliteitsaanduidingen.
9. **PRODUKTIVITEITSCENTRUM VOOR DE WASINDUSTRIE**
Doelstelling: Bedrijfsvergelijkende produktiviteitsmeting. Onderzoek op het gebied van merksystemen. Het doen opleiden van discussieleiders en het vormen van ondernemersdiscussiegroepen. Uitgifte van een industriële versie van een aantal technische rapporten van het TNO Wasserij-instituut.

N.B. De produktiviteitscentra kennen een werkgevers- en werknemersvertegenwoordiging.

BIJLAGE 5.4: STICHTINGEN EN VERENIGINGEN BINNEN INDUSTRIELE BEDRIJFSTAKKEN MET PRODUKTIVITEITSDOELSTELLINGEN

1. **STICHTING BOUWCENTRUM**
Doelstelling: Onderzoeken op het gebied van functionele woningbouw: gebouwen voor volksgezondheid, combinaties van winkels en woningen en toeristenhotels; verbetering van de kennisoverdracht. Opleiding van voorlichters.
2. **STICHTING RATIOBOUW**
Doelstelling: Onderzoeken op het gebied van bouwmaterialen en constructies: spijkerverbindingen, lichte scheidingswanden, verfwerk, stalen ramen, vochtweringen, warmtegeleidingsvermogen, gasleidingen en schokbelasting.
3. **NATIONALE WONINGRAAD**
Doelstelling: Onderzoeken op het gebied van de normalisatie en typebeperking in de woningbouw door standaardisatie van de constructie van woningonderdelen.
4. **NEDERLANDSE BOND VAN TIMMERFABRIKANTEN IN NEDERLAND**
Doelstelling: Kostprijs- en produktiviteitsvergelijkingen en bedrijfsorganisatorische onderzoeken.
5. **STICHTING TOT BEVORDERING VAN DE ONTWIKKELING VAN DE NEDERLANDSE GIETERIJEN (BONG)**
Doelstelling: Het opstellen van richtlijnen voor een uniform kostprijscalculatieschema. Hulp aan individuele bedrijven bij de invoering van het schema. Ondernemersconferenties en discussiegroepen. Een bedrijfsvergelijkend kostenonderzoek en een studie van werkvoorbereiding en werkmethode. Cursus voor arbeidsanalisten.
6. **VERENIGING VAN METAALINDUSTRIEEN (VMI) - SECTIE VERBRANDINGSMOTOREN**
Doelstelling: Bedrijfsvergelijkende metingen van de arbeidsproductiviteit in een vijftal bedrijven in de verbrandingsmotorenindustrie, uit te voeren door het CBS.

7. STICHTING GALVANOTECHNIEK

Doelstelling: Technische cursussen, waarvan de uitvoering is opgedragen aan de Stichting Cursussen Materialenkennis. Cursussen "Kostprijsberekening galvanische bewerkingen". Discussie-avonden. Uitgifte van het tijdschrift "Galvanotechniek". Inrichting van een galvanisch laboratorium en opzet van een documentatiedienst.

8. FEDERATIE NEDERLANDSE WOLINDUSTRIE (FENEWOL)

Doelstelling: Research inzake lengte, breedte en krimp van wollen weefsels. Onderzoek op het gebied van spinsystemen in de kamgarensponnerij. Vergelijking van produktiemethoden in de strijkgarensponnerij en -weverij.

9. VERENIGING VAN TRICOT- EN KOUSENFABRIKANTEN

Doelstelling: Bedrijfsvergelijkende produktiviteitsmetingen. Rentabiliteitsonderzoek en ontwikkeling van een systeem van kostprijscalculatie. Bedrijfsorganisatorische onderzoeken in individuele bedrijven.

6. TECHNOLOGIEBELEID EN INDUSTRIALISATIE

Een zelfstandig door de overheid te voeren technologiebeleid is een optie van de laatste jaren (1). Zonder dit heden op het verleden te projecteren kan ook voor de periode van de industrialisatiepolitiek van een technologiebeleid worden gesproken, zij het niet als zelfstandig project, maar als aandachtspunt binnen de industrialisatiepolitiek. In dit hoofdstuk wordt dit technologiebeleid avant le mot beschreven en geëvalueerd. In paragraaf 6.1 wordt, ter inleiding, een beeld geschetst van de rond 1949 reeds bestaande overheidsbemoeienis met industriële technologie en de motieven tot versterking daarvan. In paragraaf 6.2 worden de mogelijkheden van de overheid tot beïnvloeding van de industrieel-technologische ontwikkeling besproken en de daaraan gerelateerde politieke visies. In paragraaf 6.3 wordt het in het kader van de industrialisatiepolitiek gevoerde technologiebeleid beschreven en in paragraaf 6.4 op enkele punten geëvalueerd.

6.1 Technologiebeleid avant le mot

Rondom de jaren vijftig kent Nederland geen technologiebeleid als zelfstandig onderdeel van het overheidsbeleid. Er zijn wel een aantal, over verschillende departementen verspreide, overheidsactiviteiten op technologisch vlak. In het kader van de industrialisatiepolitiek zijn deze geïnventariseerd en soms gecoördineerd, uitgebreid en aangevuld.

Na de Tweede Wereldoorlog is er een aanvankelijk beperkte, doch toenemende overheidsbemoeienis met technologische ontwikkelingen, mede beïnvloed door de Technical Assistance in het kader van de Marshallhulp. In de industrialisatienota's wordt regelmatig en in toenemende mate gewezen op het belang van research en ontwikkelingsarbeid voor de industrialisatie, of algemener: de economische groei. In dat kader wordt ook verantwoording afgelegd van de overheidsactiviteiten op dit terrein. De periode van de industrialisatiepolitiek vormt een vroege ontwikkelingsfase van een nationaal technologiebeleid. Het begin daarvan is echter nog eerder te situeren.

Reeds voor de Tweede Wereldoorlog gaf de Nederlandse overheid blijk van aandacht voor technologische ontwikkelingen. Belangrijk is bijvoorbeeld de Rijksoctrooiwet van 1910, die met de nodige wijzigingen en aanvullingen tot op heden van kracht is. De oprichting van de Technische Hogeschool in Delft is een tweede voorbeeld. Tijdens het Interbellum kende ons land verschillende rijkslaboratoria. In 1931 trad de TNO-wet in werking, wiens voorgeschiedenis terug reikt tot de Eerste Wereldoorlog (2). Deze wet bracht een centrale organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek die betrekkelijk onafhankelijk research moest gaan verrichten.

TNO is een publiekrechtelijke organisatie. De organisatiebesturen van TNO kennen vertegenwoordigers van ministeries, academische wetenschap en bedrijfsleven. In de jaren dertig is TNO vooral een papieren organisatie. Talrijke ambtelijke competentiekwesties, waardoor onder meer verschillende rijkslaboratoria niet werden overgedragen, verhinderen de daadwerkelijke start. Vanaf 1940 krijgt TNO gestalte. Na de oprichting van de Nijverheidsorganisatie TNO (1934) en het in 1937 overgenomen Centraal Instituut voor Materiaalonderzoek (waarvoor echter een zo geringe subsidie werd gegeven dat het nauwelijks kon functioneren) volgt in 1940 de Voedingsorganisatie TNO en het Centraal Instituut voor Voedingsonderzoek; beide krijgen wel financiële mogelijkheden. Vervolgens wordt, tijdens de eerste bezettingsjaren, onder de secretaris-generaal voor Economische Zaken, dr. Hirschfeld, snel overeenstemming bereikt tot overname van verschillende rijkslaboratoria. Dit resulteert in het Vezelinstituut TNO, het Rubberinstituut TNO, het Keramisch Instituut TNO (1941) en het Lederinstituut TNO (1942). Mede door de opzet van de (grote) Technische Afdeling TNO, de inrichting van een vijftal (bescheiden) laboratoria voor het Centraal Instituut voor Materiaalonderzoek, de opzet van de Landbouwororganisatie en Landbouwnijverheidsorganisatie TNO, is TNO aan het eind van de oorlog een gevestigd lichaam met een jaarbegroting van 6 miljoen gulden (3).

Na 1945 en meer nog in de jaren vijftig, worden de overheidsinitiatieven op technologisch terrein talrijker. Daar zijn goede, zij het niet altijd dwingende redenen voor. Globaal gesproken komen zij neer op het industrialisatiemotief en het internationale concurrentiemotief.

Hoewel de vaderlandse industrie vooral tijdens de eerste oorlogsjaren niet had stilgezeten (4) was er na de oorlog, in ieder geval op het ministerie van Economische Zaken, het besef van een vergrote technologische achterstand ten opzichte van concurrerende landen (5). De industriële sector was voor de oorlog betrekkelijk klein en - enige (multinationale) uitzonderingen daargelaten - weinig vooraanstaand, vergeleken met landen als de Verenigde Staten, Engeland, Duitsland en Frankrijk. Door de oorlog hadden vooral de Verenigde Staten en Duitsland een enorme technologische ontwikkeling te zien gegeven, waardoor Nederlands achterstand op dit gebied na 1945 bij wijze van spreken 'dubbel' groot was. De afloop van de oorlog maakte dat de Verenigde Staten op technologisch gebied een suprematie verwierven, waarvan slechts het laatste decennium wordt afgeknabbeld (6). Kort na de oorlog manifesteerde deze suprematie zich onder meer in de Technical Assistance. Binnen het ministerie van Economische Zaken werd er een technologiebeleid avant le mot geïnitieerd, waarmee een kwalitatieve versterking van het industrialisatieproces werd beoogd.

In de literatuur wordt soms het onderscheid gemaakt tussen technologie- en innovatiebeleid. Technologiebeleid is dan het stimuleren (door de overheid) van de kennis van technische toepassingen; innovatiebeleid is vervolgens het bevorderen van

de introductie van nieuwe produkten of produktiemethoden, al dan niet op basis van fundamenteel onderzoek (7). Andere auteurs spreken, daar het voornoemde onderscheid empirisch moeilijk is te maken, afwisselend van (technologisch) innovatiebeleid en technologiebeleid. In beide termen zijn de aspecten van toepassing en vernieuwing samengetrokken (8). Hier wordt bij dit laatste gebruik aangesloten. Het object van het technologiebeleid, zoals dat rondom de jaren vijftig gestalte krijgt, betreft vervolgens vooral het speur- en ontwikkelingswerk met een natuurwetenschappelijk karakter (inclusief medische- en technische wetenschappen).

Het belang van technologische vernieuwing is groot voor de mogelijkheden tot economische groei en meer specifiek: industrialisatie. Economen hebben dit op verschillende wijzen gethematiseerd. A. Smith en K. Marx behoren, ook op dit terrein, tot de klassieken. Later zag Schumpeter in zijn *Business Cycles* (1939) radicale technologische vernieuwingen - geconcentreerd in een beperkt aantal sectoren en jaren - als belangrijkste motor van economische groei in een lange golf beweging. Vanaf - grofweg - het eind van de jaren vijftig wordt technologische vernieuwing veel meer als structurele (in plaats van lange golf - cyclische) factor beschouwd ter verklaring van economische groei. In econometrische studies bleek economische groei slechts zeer ten dele toe te schrijven aan de inputs van de traditionele produktiefactoren arbeid en kapitaal (en grond). De vaak grote (residuale) restfactor werd gethematiseerd als technologische vooruitgang of groei van de kennis (9). Zo schatte, bijvoorbeeld, Oppenländer de bijdrage van de technologische vernieuwing aan de economische groei in West-Duitsland gedurende de eerste twintig jaar na de Tweede Wereldoorlog op 60 procent. Hogan schreef 90 procent van de economische groei in de Verenigde Staten (buiten de agrarische sector) toe aan technische vernieuwingen (10). De residuale benaderingen zijn echter in die zin niet erg nauwkeurig dat de restfactor op velerlei wijzen te interpreteren valt; technologische vernieuwing is slechts één van de vele mogelijke interpretaties van de restfactor. Sedert (grofweg) het midden van de jaren zeventig herwinnen, onder invloed van de economische stagnatie, Schumpeters innoverende ondernemer en de theorie van de lange golven een grote belangstelling (11). In beschouwingen en aanbevelingen over industriebeleid wordt, al dan niet in combinatie met de lange golf-theorie, een toenemend gebruik gemaakt van de produkt-levenscyclus theorie (12).

Zonder hier op de verschillende theorieën en benaderingen in te kunnen gaan kan worden gesteld dat technologische vernieuwing, zeker voor een open economie als de Nederlandse, van cruciaal belang is voor de concurrentiepositie van de vaderlandse bedrijven, en daarmee voor de welvaart.

Bezien vanuit het industrialisatieperspectief betekende dit dat de bestaande, uit te breiden en nieuw op te richten industrie technologisch hoogwaardige produkten moest leveren, mede gebaseerd op bij-de-tijdse produktiemethoden. In de eerste industrialisatienota (1949) werd gewezen op de noodzaak van een

intensivering van de research: "Het lijkt geen twijfel, dat ons land over het geheel genomen ten aanzien hiervan een achterstand heeft, terwijl de in deze nota geschetste economische en bevolkingssituatie een voorsprong noodzakelijk maakt" (13). Als belangrijkste overheidsbijdrage aan de research wordt het TNO-werk (als enige!) genoemd; de kosten van TNO worden in 1949 voor 90 procent door het Rijk gedragen (8 miljoen gulden).

Research en ontwikkelingsarbeid zijn slechts één mogelijkheid om technologische vernieuwing in de industrie mogelijk te maken, zij het een noodzakelijke voorwaarde om een technologische voorsprong te verwerven. Daarnaast zijn voor een onderneming: imitatieproductie, of het aankopen van licenties en octrooien, en voor een land: de acquisitie van buitenlandse (vestigingen van) ondernemingen mogelijkheden om technologisch "mee te doen". In de industrialisatieperiode speelde het ministerie van Economische Zaken op het terrein van de acquisitie een zeer actieve rol. De Rijksnijverheidsdienst, een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken, concentreerde zich op technische en bedrijfsorganisatorische advisering van kleinere bedrijven in de industrie.

6.2 Technologie en overheid

In een betrekkelijk recente studie stellen Rothwell en Zegveld dat overheden technologische vernieuwingen op talrijke manieren, direct en indirect, hebben beïnvloed; uiteenlopend van het macro-economisch beleid en het onderwijsbeleid tot gerichte subsidiëring en onderzoeks- en ontwikkelingsarbeid door staatsbedrijven (14). Als belangrijkste beleidsmiddelen noemen zij:

- a. het overheidsaankoopbeleid (direct van invloed);
 - b. regulering (direct van invloed);
 - c. technisch-wetenschappelijke infrastructuur (indirect van invloed);
 - d. (mede-) financiering van risico's (indirect van invloed);
- Voor de industrialisatiepolitiek rondom de jaren vijftig kan hieraan worden toegevoegd:
- e. het acquisitiebeleid (indirect van invloed);
 - f. specifieke overheidsinitiatieven, zoals terzake van kern-energie (direct van invloed).

Het technologiebeleid krijgt in Nederland rondom de jaren vijftig gestalte met de onder c, d, e en f genoemde middelen. Met uitzondering van het overheidsinitiatief terzake van de kern-energie en in zekere zin ook de mede op research en ontwikkeling berustende uitbreiding van het chemisch bedrijf der Staatsmijnen, hebben de ingezette middelen een indirecte invloed op het proces van technologische ontwikkeling. Het gebruik dat van deze middelen is gemaakt is het onderwerp van paragraaf 6.3. Hier wordt eerst beargumenteerd waarom het overheidsaankoopbeleid en de regulering van industriële activiteiten in dit hoofdstuk slechts geringe aandacht krijgen.

De regulering van industriële activiteiten door de overheid heeft zelden het stimuleren van innovaties tot primair doel. In beginsel staat het onder controle brengen van externe effecten van industriële activiteiten voorop. Daar kunnen soms wel belangrijke innovatieve impulsen van uitgaan. Pas recentelijk wordt de relatie overheidsregulering en innovatie nadrukkelijk onder de aandacht gebracht (15). Rondom de jaren vijftig zijn eventuele innovaties als gevolg van overheidsregulering, hooguit een extern effect van het laatste. Om deze reden wordt overheidsregulering in het volgende, met één uitzondering, niet nader beschouwd als onderdeel van het technologie-, respectievelijk industrialisatiebeleid.

De uitzondering betreft het slechts weinig toegepaste middel van de zogeheten "opvoedende bescherming". Toepassing daarvan kwam erop neer dat door beperking van de invoer van bepaalde goederen een nieuwe Nederlandse industrie, die zich op het produceren van dezelfde goederen toelegt, tijdelijk minder werd blootgesteld aan buitenlandse concurrentie op de betreffende Nederlandse markt. De opvoedende bescherming werd alleen toegepast indien vast kwam te staan dat de nieuwe onderneming gedurende de aanloopperiode bijzondere technische, commerciële of andere moeilijkheden zou moeten overwinnen (16). In de praktijk werd er weinig gebruik van gemaakt, waarmee het middel vooral papier bleef. Het door de overheid ondersteunde internationalisatiestreven, de mogelijkheid van internationale handelsrepercussies en in het bijzonder het GATT-verdrag zijn daar de belangrijkste redenen van. Zover is na te gaan werd er alleen in de jaren 1950-1954 een spaarzaam gebruik van gemaakt (17).

Het overheidsaankoopbeleid is in zijn algemeenheid moeilijk toegankelijk voor onderzoek. Eén reden is dat niet de overheid aankoopt, maar talloze actoren binnen het overheidsapparaat (belangrijk in dit verband zijn het Rijksinkoopbureau, Defensie, PTT en Rijkswaterstaat). Recentelijk is de overheidsmarkt "een lappendeken" genoemd, "een bont geheel van grote en kleine opdrachten en opdrachtgevers en van instellingen die meer of minder direct betrokken zijn bij een gecentraliseerd of gedecentraliseerd stuk overheid. Dit is historisch zo gegroeid (..) " (18).

Rondom de jaren vijftig kenden de overheidsaankopen (inclusief opdrachten) dezelfde parameters als heden. Ten eerste de "klassieke" doelstelling van een zo goedkoop als mogelijke aanschaf; ten tweede het streven naar liberalisatie van het internationale handelsverkeer (in deze periode is het GATT, de Benelux en later de EEG institutioneel van belang). Deze parameters laten in afzonderlijke gevallen de nodige ruimte voor een derde parameter: het nationaal belang; dit laatste kan bijvoorbeeld worden gearticuleerd in termen van industrialisatie of innovatie. In welke mate met overheidsaankopen in deze periode rekening wordt gehouden met technologische- en industrialisatie-overwegingen is in zijn algemeenheid nauwelijks vast te stellen. Een systematische en expliciete bezinning op het overheidsaankoopbeleid in het licht van de industrialisatie en het proces van technologische vernieuwing vindt rondom de

jaren vijftig niet plaats. Dát echter overheidsaankopen voor een aantal takken van industrie van grote betekenis zijn geweest voor een innoverende expansie staat evenwel vast. We volstaan hier verder met het noemen van een drietal voorbeelden: de scheepsbouw-, de vliegtuig- en de elektronische- en electrotechnische industrie. In alle drie de voorbeelden zal daarbij blijken dat innovatie en expansie vaak twee zijden van één medaille zijn.

In de jaren 1949-1956 kreeg de Nederlandse scheepsbouw belangrijke stimulansen door een Marine-bouwprogramma, met een totaalwaarde van circa 900 miljoen gulden. Het programma bestond uit de bouw van 2 kruisers, 12 onderzeebootjagers, 4 onderzeeboten, 32 mijnenvegers en 5 patrouillevaartuigen. Niet alleen de zuivere scheepsbouw, maar ook het grootste deel van de werktuigbouw, de electrotechnische installatie, de elektronische apparatuur en de uitrusting werd in Nederland betrokken (19).

De electrotechnische en elektronische industrie heeft vooral geprofiteerd van grote (semi-)overheidsaankopen op het terrein van de electriciteitsvoorziening, de telefoon- en de telegrafie-apparatuur en defensieapparatuur. De grote vraag naar produkten van deze bedrijfstak is in de wederopbouwjaren vooral toe te schrijven aan de beperkte vervanging tijdens de bezettingsjaren en de noodzakelijke vervanging van beschadigde en geroofde goederen. In latere jaren zorgde de industrialisatie, naast de toenemende koopkracht van het publiek, voor een grote koopkrachtige vraag. Meer in het bijzonder kreeg bijvoorbeeld de zware electrotechnische industrie (generatoren, electromotoren, transfermotoren enz.) een belangrijke vraagimpuls ten gevolge van electrificatie van de spoorwegen; de telecommunicatie-industrie door de uitbreiding van het telefoonverkeer (20).

Het derde voorbeeld van een branche waar overheidsaankopen een belangrijke rol speelden bij een innoverende expansie is de vliegtuigindustrie. Kort na de oorlog had de Nederlandse regering zich beijverd voor een fusie van de geheel ontmantelde nationale vliegtuigindustrie (Fokker, Aviolanda en De Schelde; de Koolhoven-fabriek op het vliegveld Waalhaven was in mei 1940 geheel vernield). Deze poging had geen succes. Wel werden de drie (resterende) bedrijven, mede door een belangrijke financiële steun van de overheid, nieuw opgebouwd. Het in dezelfde tijd opgerichte Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling speelde daarbij een belangrijke rol. Het instituut bood mogelijkheden om research- en ontwikkelingswerk uit te voeren en de bouw van prototypen te financieren. Van deze prototypen werd de Sl4 (éénmotorig straal-lesvliegtuig) door een order van Defensie vooruit geholpen. Een ander eind jaren veertig, begin jaren vijftig ontwikkeld vliegtuig is de F(okker)-27. Naast eigen toestellen waren ook revisie-, reparatie- en licentiewerkzaamheden belangrijk voor de wederopbouw van de vliegtuigindustrie. Een defensie-order van 1949 voor 300 Gloster Meteor jachtvliegtuigen resulteerde in de bouw van de frames door de Nederlandse vliegtuigfabrieken.

Vanaf 1945 krijgt het technologiebeleid van de overheid vooral vorm door de uitbreiding van de technisch wetenschappelijke infrastructuur. Daarnaast komen er vanaf 1953 de ontwikkelingskredieten. Beide "activiteiten" dragen een voorwaardenschepend karakter voor het proces van technologische ontwikkeling. Deze laatste kwalificatie geldt in mindere mate voor de acquisitie-inspanningen, terwijl het kernenergieprogramma zelfs een gerichte en directe inspanning betreft.

Voor het na 1945 door de overheid gevoerde technologiebeleid geldt in het kader van de gemengde economie dezelfde terreinwinst als voor het algehele sociale en economische beleid. De vraag of de overheid mag ingrijpen in het proces van economische ontwikkeling staat niet meer centraal. De politieke aandacht gaat uit naar de mate waarin en de wijze waarop dat dient te gebeuren. Ook met het technologiebeleid wordt na de oorlog, om met Freeman te spreken, het adagium laissez-faire, laissez-innover defintief verlaten.

Voor de Tweede Wereldoorlog bestond er nog de nodige weerstand tegen een van overheidswege te voeren technologiebeleid. Dit gold nadrukkelijk de oprichting van TNO. De weerstand kwam voort uit de vrees dat de zelfstandigheid van particuliere ondernemingen zou worden aangetast. Na de oorlog en vooral vanwege de tijdens de oorlog (verder) opgelopen technologische achterstand, zijn de ondernemers in toenemende mate bereid, c.q. gedwongen, zich over de angst voor overheidsbemoeienis heen te zetten (21). Een groot probleem is nu de beschikbaarheid van financiële middelen om een technologiebeleid te voeren. In een situatie met aanvankelijk gebrek aan bijna alles, valt het niet mee om middelen te creëren voor lange termijn-investeringen met ongewisse resultaten, zoals onderzoek en ontwikkeling nu eenmaal zijn.

Voor ondernemers is technologische vernieuwing uiteindelijk een door de markt gedicteerde noodzaak. Voor werknemers liggen de belangen meer duaal. Enerzijds tellen (lange termijn) werkgelegenheidsbelangen; anderzijds betekent de introductie van nieuwe technologie niet zelden een directe bedreiging van de arbeidsplaatsen van groepen werknemers. Weerstanden tegen technologische vernieuwingen zijn al ouder dan de arbeidersbeweging. Talrijk zijn de geschiedenissen over arbeiders die zich verzetten tegen de invoering van nieuwe machines (22). Deze weerstanden zijn in hoofdzaak te herleiden tot de sociale gevolgen van het invoeren van nieuwe technologieën: werkloosheid, het teniet doen van vakmanschap en (soms) vermindering van de kwaliteit van de arbeid.

Zelfs in een periode van massale werkloosheid als de jaren dertig heeft de Nederlandse sociaal-democratie (NVV en SDAP) zich geen tegenstander van technologische vernieuwing betoond; wellicht mede vanwege de vele ingenieurs die de sociaal-democratische top toen kende (23). Er werd vooral gezocht naar wegen om de sociale gevolgen op te vangen. Het Plan van de Arbeid (1935) spreekt van een noodzakelijke planmatige rationalisatie. Daarmee wordt bedoeld dat naast de kosten van het invoeren van technologische vernieuwingen ook de maatschappelijke kosten (werkloosheid, omscholing) in de beslissingen moeten

worden betrokken (24). De techniek zelf wordt een neutraal karakter toegedacht. In de sociaal-democratische visie is het probleem dat technologische vernieuwing onder kapitalistische verhoudingen lang niet altijd sociale vooruitgang impliceert (25).

Na de oorlog wordt deze opvatting over technologische vernieuwing gehandhaafd, zoals in het Welvaartsplan (1952) van het NVV. Evenals in 1935 wordt verlangd dat zodanige voorwaarden worden geschapen dat deze vorm van produktiviteitsverhoging geen grote verstoringen op de arbeidsmarkt veroorzaakt (26). De periode rondom de jaren vijftig biedt evenwel een gunstig sociaal klimaat voor technologische vernieuwing. De ruime werkgelegenheidssituatie, het centralisme van de erkende vakorganisaties, de geringe aandacht van de laatste voor de kwaliteit van de arbeid en het afnemend sociaal-democratische verlangen van een planmatig sociaal-economisch beleid zijn daar de belangrijkste oorzaken van. De milieuproblematiek leeft in deze tijd slechts bij enkelingen. Vanuit deze achtergrond wordt het technologiebeleid rondom de jaren vijftig vooral gezien als een technocratisch vraagstuk en niet als een terrein waarop de politiek normatieve verlangens dient te stellen en te realiseren. De belangrijkste taak van de politiek in dit kader is het scheppen van voorwaarden waaronder het particulier industrieel initiatief met technologisch concurrerende produkten voor de dag kan komen.

Ook in culturele zin was het klimaat rond de jaren vijftig de technologische ontwikkeling gunstig gezind. In een studie van een groep Leidse onderzoekers, 'Het technisch labyrint' (1981) worden drie Amerikaanse techniek-evidenties genoemd, die in de jaren vijftig ook in Nederland vrij algemeen ingang vonden: "techniek als behendige 'assembly-line-produktie' van massa's duurzame consumptiegoederen (..) techniek als wapens voor de goede zaak uit het 'arsenal of democracy' (..), techniek als bakermat van het 'easy life'" (27). De tweede, militaristische evidentie kreeg zijn impulsen vooral door de atoombom, de lancering van de Russische Spoetnik (1957) en het semi-militaire 'Man on the moon-project' onder president Kennedy. De eerste (lopende band-) en de derde (easy life-) evidentie werden gevoed door de sterk groeiende stroom nieuwe consumptiegoederen (auto's, wasmachines, televisies) die binnen het bereik van steeds meer mensen kwamen. De Amerikaanse Droom leek ook voor Nederland in het verschiet te liggen al zou het nog tot het midden van de jaren zestig duren voor Den Uyl elke arbeider het recht op een auto toebedacht.

6.3 Het gevoerde (industriële) technologiebeleid

In deze paragraaf worden de vier middelen waarmee het technologiebeleid als onderdeel van de industrialisatiepolitiek (nader) gestalte krijgt achtereenvolgend besproken: de opbouw van een technisch-wetenschappelijke infrastructuur, de ontwikkelingskredieten, de acquisitie van buitenlandse ondernemingen en de investeringen in kernenergie.

6.3.1 Technisch wetenschappelijke infrastructuur

In de naoorlogse periode wordt ten dele op overheidsinitiatief en met overheidsmiddelen de technisch-wetenschappelijke infrastructuur in ons land sterk uitgebreid. De verschillende instellingen krijgen veelal de stichtingsvorm om een zekere beleidsmatige onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid tot uitdrukking te brengen. De voor de industrialisatie belangrijkste instellingen zijn, in vogelvlucht, de volgende:

- De Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek wordt na de oorlog fors uitgebreid. Kende TNO naast de Centrale Organisatie reeds de Nijverheidsorganisatie (1934), de Voedingsorganisatie (1940) en de Landbouwororganisatie (1943), in 1946 volgt de Rijksverdedigingsorganisatie en in 1950 de Gezondheidsorganisatie TNO. De werkzaamheden van deze organisaties nemen tijdens de jaren vijftig een grote vlucht. Voor de industrialisatie is vooral de Nijverheidsorganisatie TNO belangrijk (zie verder) (28).

- Het onderzoek naar kernenergie wordt reeds in 1946 ter hand genomen. In dat jaar worden de Stichting voor Fundamenteel Onderzoek der Materie (FOM) en de Stichting Instituut voor Kernfysisch Onderzoek (IKO) opgericht. In 1955 wordt het streven om de kernenergie industrieel toepasbaar te maken geconcentreerd in de Stichting Reactor Centrum Nederland (RCN) (29). In anticipatie van de oprichting van Euratom gaat Nederland vanaf 1956 ook deelnemen aan Europese onderzoeksprogramma's naar kernenergie.

- De Stichting voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek (ZWO) is in 1950 opgericht. Naast natuurwetenschappelijk onderzoek wordt ook sociaal-wetenschappelijk onderzoek gefinancierd. ZWO subsidieert zowel specifieke onderzoeken als research-instituten. Van de laatste kunnen worden genoemd de reeds hiervoor vermelde FOM en IKO en verder de Stichting Radiostraling van Zon en Melkweg (1949), de Stichting Scheikundig Onderzoek in Nederland (1956) en de Stichting voor Fundamenteel Geneeskundig Onderzoek (circa 1963) (30).

- Op het terrein van de luchtvaartresearch is het kort na de oorlog opgerichte Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling reeds genoemd. Vanaf 1952 wordt het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium door de overheid gesubsidieerd. In 1963 wordt subsidie verleend aan de Europese Organisatie voor de Ontwikkeling van Satellietdragers en de Europese Organisatie voor Ruimteonderzoek.

- De Stichting Contactgroep Opvoering Productiviteit bevordert in de jaren vijftig en zestig de oprichting van research-verenigingen in afzonderlijke bedrijfstakken. In bijlagen 5.3 en 5.4 is daar reeds een overzicht van gegeven. Ook buiten de COP om worden vele research-instellingen opgericht, zowel in de particuliere, als in de (semi-) collectieve sector. Het CBS telt voor het jaar 1959, afgezien van de TNO-organisaties, universiteiten en hogescholen, in totaal 108 instellingen die spur- en ontwikkelingswerk verrichten (31).

- De Rijksnijverheidsdienst is (en was reeds voor de oorlog) actief ten behoeve van kleinere bedrijven op het terrein van de

technische, technisch-organisatorische en bedrijfseconomische voorlichting. Bij de technische voorlichting wordt zoveel mogelijk samengewerkt met andere instellingen en in het bijzonder met TNO. Door het werk van de Rijksnijverheidsdienst kunnen kleinere bedrijven bijstand en adviezen krijgen van buiten het bedrijf staande deskundigen. De achtste industrialisatienota meldt dat de aan kleinere bedrijven geboden mogelijkheden tot technische, organisatorische en bedrijfseconomische bijstand rondom de jaren vijftig meer dan voldoende waren (32).

Als onderdeel van de overheidsbijdrage aan een voor de industrialisatie relevante technisch-wetenschappelijke infra-structuur is het TNO-werk verreweg het belangrijkste. Zowel vanwege het gespecialiseerde karakter van de TNO-werkzaamheden, als vanwege de omvang van dit werk is het in het kader van deze studie slechts mogelijk een globaal overzicht te geven. De aandacht gaat vooral uit naar de Nijverheidsorganisatie TNO vanwege haar functie voor het industriële midden- en kleinbedrijf.

6.3.2 TNO

Ten behoeve van het industriële midden- en kleinbedrijf vervult de Nijverheidsorganisatie TNO een belangrijke functie. Kleinere bedrijven zijn over het algemeen niet in staat er een eigen researchafdeling op na te houden, waardoor de inschakeling van TNO uitkomst kan bieden. De opdrachten aan TNO worden over het algemeen tegen kostprijs verricht, al neemt het Rijk in bepaalde gevallen, via de subsidie aan TNO, de helft van de kosten voor zijn rekening. Tevens stimuleert TNO, evenals de COP, het verrichten van collectief onderzoek; doorgaans in een branche en voor gezamenlijke rekening van de opdrachtgevers. Zowel de organisatie TNO in haar geheel, als de Nijverheidsorganisatie TNO maken rond de jaren vijftig een sterke groei door. De rijkssubsidie voor TNO insgeheel stijgt van 7 miljoen gulden in 1949 tot 58 miljoen in 1963, terwijl de TNO begroting in die jaren stijgt van 9,5 tot 85,7 miljoen gulden (33). Gegevens over de Nijverheidsorganisatie TNO zijn vermeld in tabel 6.1.

TABEL 6.1: Nijverheidsorganisatie TNO

	1949	1963
personeel	550	1800 ^{a)}
w.v. academici	120	280
rijkssubsidie	3,5 mln gld	28 mln gld
bijdragen derden	1,4 mln gld	12,6 mln gld

a. 1962

Bron: Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland, p. 39/40.

Vlak na de oorlog vormt het materiaalonderzoek de spil van het TNO-werk. Later verbreedt het werk zich naar tal van onderzoeksterreinen. De aard der werkzaamheden loopt uiteen van fundamenteel onderzoek enerzijds tot kennisoverdracht aan het bedrijfsleven anderzijds. "Verkrijging van meer fundamentele kennis", zo meldt het jaarverslag 1963, "bleek noodzakelijk om zover te kunnen binnendringen in allerlei fysische, chemische en biologische verschijnselen en processen, dat de mogelijkheden en onmogelijkheden van beoogde praktische toepassingen worden voorspeld en dat nieuwe nog ongekende toepassingsmogelijkheden kunnen worden gevonden. Aan de andere kant kwamen soms interessante speurwerkresultaten niet tot toepassing, omdat het organisme om deze resultaten in een voor het bedrijfsleven opneembare vorm te transformeren, bleek te ontbreken. Aangezien de Nijverheidsorganisatie in het bijzonder een taak heeft ten aanzien van de kleine en middelgrote bedrijven, omdat deze zich in het algemeen geen eigen adequaat speurwerkapparaat kunnen veroorloven, dient de overdracht van kennis op deze bedrijven soms de vorm aan te nemen van onderricht in eenvoudige technische begrippen en beginselen" (34). Algemeen gesproken worden de volgende activiteiten door de Nijverheidsorganisatie TNO verricht:

- a. verwerving van wetenschappelijk inzicht;
- b. ontwikkeling van nieuwe producten of produktietechnieken;
- c. verbetering van bestaande producten of produktietechnieken;
- d. ontwikkeling of verbetering van keuringsmethoden;
- e. verbetering van de kennisoverdracht aan bedrijven.

Hoewel TNO een instelling is voor toegepast wetenschappelijk onderzoek, blijkt de grens tussen fundamenteel en toegepast onderzoek in de praktijk niet scherp te trekken. Voor zover er in de Nijverheidsorganisatie fundamenteel onderzoek wordt verricht is dat wel steeds gericht op mogelijke praktische toepassingen.

De Nijverheidsorganisatie TNO is opgebouwd uit een groot aantal instituten en laboratoria. Tot 1964 zijn dat de volgende:

Analytisch Instituut TNO
Instituut TNO voor Bouwmaterialen en Bouwinstructies
Brandveiligheidsinstituut TNO
Centraal Laboratorium TNO
Centraal Technisch Instituut TNO
Afdeling Industrieel Contact TNO
Houtinstituut TNO
Keramisch Instituut TNO
Kunststoffeninstituut TNO
Lederinstituut TNO
Metaalstituut TNO
Rubberinstituut TNO
Studiecentrum TNO voor Scheepsbouw en Navigatie
Verfinstituut TNO
Instituut TNO voor Verpakkingen
Vezelinstituut TNO
Instituut TNO voor Werktuigkundige Constructies

Instituut voor Grafische Techniek TNO
Stichting Centrum voor Lastechniek
RAI-TNO-Instituut voor Wegtransportmiddelen
Meetinstituut Bemetel - TNO
Nederlandsch Scheepsbouwkundig Proefstation
Wasserij-Instituut TNO
Proefstation voor Aardappelverwerking
Nationaal Instituut voor Brouwerij, Mout en Bier TNO

6.3.3 Kernenergie

Een belangrijk zwaartepunt in het door de overheid rondom de jaren vijftig gevoerde technologiebeleid is de kernenergie. In navolging van de Verenigde Staten, waar rond 1950 een programma voor "vreedzame" kernenergie wordt gestart, nemen ook de Europese landen de ontwikkeling van kernenergie ter hand. Totdat de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) wordt opgericht overheersen de nationale of bilaterale initiatieven. In Nederland wordt het startsein tot een grote nationale inspanning op dit terrein gegeven met de Wet financiering van de bouw en inrichting van een kernreactor in Nederland (35). Deze 'proefreactor' wordt gezien als voorloper van kernreactoren die op commerciële grondslag kunnen bijdragen aan de electriciteitsvoorziening. De export van in Nederland geproduceerde kerncentrales lijkt een serieus en nabij toekomstperspectief.

Het kamerdebat over het wetsontwerp kent een optimistische ondertoon, hoewel bekend is dat er nog talloze obstakels overwonnen moeten worden (36). Het voorlopig verslag bij dit wetsontwerp meldt: "Algemeen was men in de (kamer-) commissie doordrongen van de grote betekenis welke de kernenergie voor economische doeleinden zal kunnen hebben (..). Passiviteit te dezer zake zou onberekenbare nadelige gevolgen hebben voor de toekomstige economische ontwikkeling van ons land" (37). De nog immer actuele problemen als de opslag van kernafval, de vervuiling van grond- en oppervlakte water en stralingsgevaar voor het personeel worden reeds nu gesignaleerd. Met een rotsvast vertrouwen in de snel expanderende technologie wordt uitgegaan van toekomstige oplossingen. De mogelijkheid van ongelukken met massale gevolgen is nog geen onderwerp van discussie. De mogelijke industriële toepassingen daarentegen zijn een zwaarwegend argument vóór de grote investeringen in (de toekomst van) kernenergie. Niet alleen de export van kerncentrales wordt tot de mogelijkheden gerekend, maar bovendien een onvoorspelbaar geheel aan toepassingen. Als concreet voorbeeld geldt in 1954 (geïnspireerd door een Amerikaans marineproject) de door atoomkracht aangedreven schepen.

Het grote optimisme wordt mede ingegeven door het in de toekomst voorziene tekort aan fossiele brandstoffen. Later, eind jaren vijftig, na de aardgasvondst in Slochteren, de opsporing van talloze nieuwe olie- en gasbronnen overal ter wereld en de eerste tot terughoudendheid stemmende ervaringen met kernreactoren, wordt het accent in de argumentatie verlegd naar het belang van het meedoen aan deze technologie, terwijl

het profijtelijke toekomstperspectief opschuift (38). Het wereldenergievraagstuk staat rond 1960 niet meer op de agenda. In 1963 wordt, na jaren van voorbereiding, de ontwikkeling en het gebruik van kernenergie wettelijk geregeld (39).

De investeringen in de ontwikkeling van de kernenergie zijn grotendeels een zaak van de overheid. De benodigde bedragen gaan het vermogen van het particulier initiatief te boven, terwijl commerciële exploitatie van meet af aan met talloze onzekerheden is omgeven. In de jaren 1955-1962 besteedt de Nederlandse overheid 91 miljoen gulden aan de ontwikkeling van kernenergie; daarbij zijn niet meegerekend de bijdragen aan de Stichting FOM, het Reactor Instituut te Delft, de kernenergie research door TNO en de TH in Eindhoven en de subsidie voor de Stichting Instituut voor Toepassing Atoomenergie in de Landbouw. Het Reactor Centrum Nederland ontvangt in deze jaren 66 miljoen gulden aan overheidsbijdragen (40). De Nederlandse bijdrage aan Euratom bedraagt in deze jaren circa 25 miljoen gulden (41). De genoemde bedragen komen neer op 0,9 procent van het totaal der bruto industriële investeringen in Nederland in de jaren 1955-1962 (42).

Achteraf gezien zijn er argumenten om te stellen dat de Nederlandse overheid in haar technologiebeleid op het verkeerde zwaartepunt heeft gewed. Dit kan echter geen kritiek zijn op de destijds ingeslagen weg van de kernenergie. Afgezien van de vraag of het verstandig was in het technologiebeleid slechts één zwaartepunt te kiezen, kan de inzet worden geprezen waarmee getracht is om Nederland op dit terrein tot één van de technologisch vooraanstaande naties te maken. Dat het een heilloze weg was, is vandaag de dag te beargumenteren, hoewel ook dat nog steeds een omstreden zaak is. In de jaren vijftig was de omvang van de huidige problemen redelijkerwijs niet te voorzien.

6.3.4 De ontwikkelingskredieten

Het inzicht dat Nederland in technologisch opzicht veel had in te halen was op het ministerie van Economische Zaken reeds direct na de oorlog aanwezig. Wederopbouw en herstel stonden evenwel omvangrijke maatregelen in de weg. Ook in het begin van de jaren vijftig vormt gebrek aan financiën het voornaamste struikelblok. De mogelijkheid tot het verlenen van kredieten voor de ontwikkeling van technische procédés en apparaturen (ontwikkelingskredieten) is een van de manieren waarmee de overheid heeft getracht de technologische achterstand te dicht-

In 1949 verschijnen de ontwikkelingskredieten op de begroting van Economische Zaken voor het bescheiden bedrag van f 425.000,-. Het jaar daarop werkt het ministerie aan een wetsontwerp waarin het krediet nader moet worden geregeld. Dit gebeurt vanwege het voornemen van de ministerraad om het bedrag voor ontwikkelingsfinanciering met 10 miljoen gulden te verhogen. De ontwikkelingskredieten zijn in de ogen van het ministerie gericht op de technische ontwikkeling welke zich afspeelt tussen research en commerciële produktie in. De kredieten

moeten het experimenteerstadium van technisch nieuwe produkties mogelijk maken. De in het onderstaande beschreven gang van zaken wil duidelijk maken hoe (dit) beleid (in deze periode) wordt gemaakt (43).

Het voornemen om de pot voor ontwikkelingskredieten met 10 miljoen te vergroten wordt in 1951 doorkruist door de bestedingsbeperking. De ministerraad besluit op 28/8/1951 dat gezien de beperkte budgettaire mogelijkheden de "ontsluiting van onontwikkelde gebieden" prioriteit geniet. Een jaar later wordt de zaak weer aangekaart. Nu door dr. H.M. Hirschfeld, tijdens de oorlog secretaris-generaal van Economische Zaken, na de oorlog regeringscommissaris voor het Europese Herstelplan. Hirschfeld heeft de zaak reeds met de Amerikaanse autoriteiten besproken, teneinde de tegenwaarderekening van de Marshallhulp te kunnen aanspreken. Van Amerikaanse zijde wordt er bij dit contact op aangedrongen deze gelden dan wel gedeeltelijk voor de ontwikkeling van militaire produkten aan te wenden. Dit betekent dat ook de minister van Oorlog een stem in het gebruik van deze gelden moet krijgen. Hirschfeld richt zich tot de Directeur Generaal van Handel en Nijverheid, Truyen, waar hij een gunstig onthaal vindt. De inmiddels nieuw aangetreden minister Zijlstra blijkt eveneens oren naar deze plannen te hebben. De top van het Directoraat Generaal voor de Industrialisatie, onder wiens competentie de ontwikkelingsfinanciering valt, gaat medezeggenschap voor het ministerie van Oorlog evenwel te ver. Door een uitgebreide correspondentie van meerdere hoofdamttenaren wordt Zijlstra duidelijk gemaakt dat de uiterst zwaarwegende wens van de Amerikaanse autoriteiten tot een gedeeltelijke militaire bestemming, ook zonder zeggenschap van het ministerie van Oorlog kan worden gerealiseerd.

Inmiddels is in de besprekingen met de Amerikaanse autoriteiten een bedrag van 20 miljoen gulden genoemd. Het Amerikaanse fiat is evenwel nog niet binnen. In het voorjaar van 1953 is duidelijk dat op grond van een kort daarvoor gewijzigd Amerikaans wetsartikel de baten van de ontwikkelingsfinanciering teruggestort moeten worden op de tegenwaarderekening. Dit zou nog jaren Amerikaanse bemoeienis impliceren en daar willen de Amerikanen zelf van af. Het DG Industrialisatie maakt nu het spitsvondige plan om de 20 miljoen gulden via de rijksbegroting te financieren en 20 miljoen gulden van de tegenwaarderekening te bestemmen voor "neutrale objecten" zoals de watersnoodramp. Het alternatief om zonder meer 10 miljoen gulden van de rijksbegroting voor ontwikkelingsfinanciering te bestemmen wordt verworpen om de Amerikanen niet voor het hoofd te stoten. Dit zou immers de indruk wekken dat Amerikaanse steun niet meer urgent is.

Juli 1953 vindt een onverwachte ontknoping plaats. Acting Chief of Mission, Ch.P. Fossum, deelt mee dat er toch 20 miljoen gulden van de tegenwaarderekening bestemd kan worden voor de ontwikkelingsfinanciering, zonder dat de baten hoeven worden teruggestort op de tegenwaarderekening. De ontwikkelingsfinanciering wordt vervolgens (als wetsontwerp) aan de kamer voorgelegd.

De belangrijkste kritiek van een deel van de kamercommissie luidt dat door het ontbreken van scherpe criteria de ontwikkelingsfinanciering veel weg heeft van "uitdelingen aan het bedrijfsleven". Op het ministerie worden vervolgens de volgende criteria ontworpen:

- Het moet gaan om projecten die niet door de bedrijven zelf kunnen worden gefinancierd.
- Er moet een gerede kans bestaan op technisch en commercieel resultaat.
- Het maximum krediet bedraagt 500.000 gulden.
- De bedrijven moeten "in redelijke mate" aan de financiering deelnemen.
- Het krediet moet met rente worden terugbetaald uit de winst; na 10 jaar kan eventueel kwijtschelding plaatsvinden.
- De projecten moeten van voldoende algemeen economisch belang zijn.

Eind 1953 wordt na drie jaar hangen en wurgen de ontwikkelingsfinanciering zonder commentaar door de Tweede Kamer aangenomen (44).

Het fonds van 20 miljoen gulden blijkt voldoende tot 1963. In dat jaar wordt een reëel beslag op de begroting gelegd, uitgesplitst naar de civiele en de militaire sector, ten bedrage van respectievelijk één en drie miljoen gulden. De raming van het voor militaire projecten aangevraagde bedrag is gebaseerd op bestaande plannen, waaruit duidelijk wordt dat hetgeen er in deze periode ten laste/risico van het Rijk aan nieuwe militaire technologie wordt gefinancierd niet omvangrijk is (45).

De betekenis van de ontwikkelingskredieten in deze periode is moeilijk aan te geven. Gemiddeld wordt per jaar circa 2 miljoen gulden krediet verleend, wat voor 1959 - een jaar waarvan gegevens over de omvang van de gehele Nederlandse research bekend zijn - neerkomt op slechts 0,004 procent van de totale researchuitgaven van overheid en bedrijfsleven. Uit de genoemde criteria blijkt dat de ontwikkelingskredieten bestemd zijn voor het industriële midden- en kleinbedrijf. Grote ondernemingen worden in staat geacht nieuwe produkties van een beperkte omvang zelf te financieren. Blijkens het archief van het ministerie van Economische Zaken verleent het ministerie tot en met 1959 circa 170 ontwikkelingskredieten. Over de mate waarin een en ander wordt terugbetaald zijn, voor zover kan worden nagegaan, geen nauwkeurige gegevens voorhanden. Door het ministerie is - voor zover bekend - hiervan geen geaggregeerde boekhouding bijgehouden (46).

6.3.5 Het acquisitiebeleid

De Nederlandse overheid, in casu het ministerie van Economische Zaken, heeft in de jaren vijftig een zeer actief acquisitiebeleid gevoerd, dat vooral gericht is op de Verenigde Staten. Het ministerie zelf werkt vooral achter de schermen. Het front wordt gevormd door de technisch en wetenschappelijk attaché, verbonden aan de Nederlandse ambassade te Washington, zijn staf en het onafhankelijke (maar door de overheid gesubsidieerde) Instituut voor Nederlands Amerikaanse Industriële Samenwerking (INAIS),

met kantoren te Amsterdam, New York en enige tijd te Chicago. Het INAIS moest buitenlandse (ook niet-Amerikaanse) geïnteresseerden nadere en onafhankelijke hulp bieden bij het vinden van de juiste wegen om een eventuele vestiging in Nederland te realiseren. De attaché kent een uitgebreide taak:

- a. het opsporen van technische rapporten, het verrichten van literatuuronderzoek, het bezoeken van technische tentoonstellingen, het verzamelen van officiële en industriële research- en ontwikkelingsrapporten en andere technische gegevens bij een aantal met name genoemde Amerikaanse instellingen ten behoeve van Nederlandse overheidsinstellingen, research- en ontwikkelingslaboratoria en de vaderlandse industrie. De helft van de genoemde Amerikaanse instellingen beweegt zich op militair terrein; vooral Philips toont daarvoor veel belangstelling;
- b. het bemiddelend optreden bij het verkrijgen van technische gegevens en know how van de in zijn ambtsgebied (de Verenigde Staten en Canada) aanwezige industriëlen;
- c. het desgevraagd voorbereiden van reizen in de Verenigde Staten en Canada voor technici en industriëlen uit Nederland (47).

Het ministerie van Economisch Zaken is voor zowel het INAIS als de technisch en wetenschappelijk attaché de belangrijkste bron van informatie over de Nederlandse industriële situatie en tevens verantwoordelijk voor de door de attaché (formeel) en het INAIS (officieus) te varen koers.

Deze koers is globaal voor twee perioden te onderscheiden. Tot circa 1959 is het beleid gericht op het zoveel mogelijk aantrekken van buitenlandse industriële ondernemingen, onverschillig welke. Vanaf 1959 krijgen de attaché en het INAIS instructie om in verband met de algehele schaarste op de arbeidsmarkt een selectief beleid te voeren. Daarvoor worden twee criteria genoemd:

- a. het richten van de buitenlandse belangstelling op de ontwikkelingskernen in de achtergebleven regio's;
- b. het richten van de werkzaamheden op "interessante industrieën", dat wil zeggen ondernemingen die op technologisch gebied vooraan staan. De petroleum- en petrochemische-, de elektronische industrie, de werktuig- en machinebouw en de gereedschappenfabricage worden met name genoemd.

Voornoemde sectoren waren in een leemte-onderzoek van het CIVI als voor Nederland belangrijke industrieën naar voren gekomen (48); kansrijke sectoren luidt het hedendaags jargon. Vanaf het begin van de jaren zestig worden de activiteiten van het INAIS afgebouwd. De bedrijvigheid in Nederland is dan te groot geworden.

De omvang van de buitenlandse bedrijvigheid in Nederland blijkt uit de volgende cijfers (zie tabel 6.2).

TABEL 6.2: Buitenlandse ondernemingen in Nederland van januari 1946 tot september 1963.

LANDEN VAN HERKOMST	VESTIGINGEN VAN BUITEN- LANDSE ONDER- NEMINGEN	DEELNEMINGEN IN EN COOPERA- TIES MET NEDER- LANDSE INDUS- TRIE	TOTAAL
Verenigde Staten	145	85	230
Engeland	48	51	99
West-Duitsland	37	36	73
België	23	20	43
Zwitserland	24	17	41
Zweden	25	9	34
Overige	16	27	43
	---	---	---
Totaal	318	245	563

Per industriële sector

Metaal industrie	122	85	207
Electronica	31	8	39
Chemie	67	61	128
Textiel	19	23	42
Voeding- en genotmiddelen	23	10	33
Rubber	6	3	9
Overige	50	55	105
	---	---	---
Totaal	318	245	563

Bron: Ministerie van Economische Zaken, Economische Voorlichting, no. 42, 16/10/'63. In 1945 ontvangt Nederland alleen de Coca Cola Company.

De Verenigde Staten blijkt rondom de jaren vijftig verreweg de belangrijkste buitenlandse investeerder. Van de bedrijfstakken zijn de metaal- en de chemische industrie het meest in trek. De koerswijziging van het ministerie in 1959 ten aanzien van de acquisitie van buitenlandse ondernemingen is in de toename van het aantal vestigingen, blijkens grafiek 6.1, niet terug te vinden.

Grafiek 6.1: Vestigingen en deelnemingen/coöperaties van buitenlandse ondernemingen in Nederland; 1954-1963

Bron: Archief EZ. 824.102.2

Ondanks de ondertoon van trots in de stukken in het archief van Economische Zaken over het acquisitiebeleid zijn de buitenlandse investeringen in Nederland niet spectaculair vergeleken met die in andere landen.

In de jaren vijftig verliest Nederland zelf iets van zijn aandeel van de Amerikaanse investeringen in de EEG-landen. Opvallend is dat ruim de helft van de Amerikaanse investeringen in Nederland in de olie-industrie plaatsvindt. (Voor het totaal der Amerikaanse buitenlandse investeringen is dat circa 35 procent).

TABEL 6.3.: Waarde der totale investeringen van de Verenigde Staten in het buitenland

	absolute gecumuleerde bedragen x \$ mln.			percentuele verdeling EEG		
	1950	1957	1959	1950	1957	1959
Totaal alle gebieden	11788	25262	29735			
w.v.olie-industrie	3390	9055	10423			
Europa totaal	1733	4151	5300			
EEG totaal	637	1680	2194	100	100	100
waarvan:						
België-Luxemburg	69	192	210	10,8	11,4	9,6
Frankrijk	217	464	632	34,1	27,6	28,8
Duitsland	204	581	795	32,0	34,6	36,2
Italië	63	252	313	9,9	15,0	14,3
Nederland	84	191	244	13,2	11,4	11,1
w.v. olie-industrie in Nederland	43	107	135			
Overig Europa	1096	2471	3106			
waarvan Engeland	847	1974	2475			

Bron: Ministerie van Economische Zaken, Archief 824.102.2

De acquisitie steunt vooral op een belangenovereenkomst tussen de Verenigde Staten en Europa. Het belang van de Amerikaanse industrie is gelegen bij het behoud van een traditionele markt, dan wel bij het profiteren van de snel expanderende Europese markten. Voor Europa liggen de belangen vooral bij de verwerving van investeringen, dollars, werkgelegenheid en technologie. Deze belangen worden ook door de wederzijdse overheden behartigd. De Amerikaanse overheid moedigt Amerikaanse bedrijven aan in het buitenland te investeren door onder meer investeringsgaranties te verlenen (tegen verliezen door onteigening of inconvertibiliteit van buitenlandse valuta). Dit beleid wordt tot 1960 gevolgd ten aanzien van alle landen. Vanaf 1960 gelden deze garanties nog slechts de "minder ontwikkelde landen" (49). De Europese overheden moedigen de Amerikaanse investeringen aan door het voeren van een meer of minder actief acquisitiebeleid.

Het DG Industrialisatie ziet de situatie in 1961 als volgt: "Hoewel, absoluut gezien, de Amerikaanse investeringen in Frankrijk en West-Duitsland van behoorlijke omvang zijn, is de aantrekkelijkheid voor vestiging zeker minder dan in de Benelux-landen. In Frankrijk is de onzekerheid omtrent de politieke en economische toekomst een beletsel; West-Duitsland is niet gesteld op buitenlandse dochterondernemingen of meerderheidsparticipaties. Noord-Italië is op zich aantrekkelijk, doch sociale en politieke spanningen werken remmend. Het Verenigd Koninkrijk tenslotte trok grote Amerikaanse investeringen aan en doet dit nog" (50). Als specifiek Nederlandse voordelen noemt het DG de geografisch gunstige ligging, de arbeidsvrede, de relatief lage lonen en het aardgasreservoir.

Resumerend kan worden gesteld dat de inspanningen in de vorm van het vanaf 1950 door Nederland gevoerde acquisitiebeleid niet in de omvang der Amerikaanse investeringen is terug te vinden. Wellicht zou die omvang zonder een actief beleid minder zijn geweest; wellicht ook niet, gegeven de Amerikaanse belangen bij vestigingen overzee. Globaal gesproken houdt Nederland gelijke tred met België/Luxemburg en Engeland, terwijl de Amerikaanse expansie in West-Duitsland nog groter is. Absoluut gezien vormen de Amerikaanse investeringen een aanzienlijk deel van het totaal der bruto industriële investeringen. In de jaren 1951-1959 bedragen zij 3,7 procent van het totaal der industriële investeringen in Nederland (51). Naar de technologische uitstraling van deze investeringen kan slechts worden gegist. Aangenomen kan worden dat deze in geval van Amerikaanse deelneming in of een coöperatie met een Nederlands bedrijf groter is dan in geval van een 100 procent-vestiging, die vaak een dochteronderneming van een Amerikaans concern betreft. In laatstgenoemde gevallen gaat het veelal om een produktie- of assemblage fabriek, die grondstoffen en machines geheel van het Amerikaanse moederconcern betreft, zonder dat daar (veel) opdrachten aan de plaatselijke industrie bij te pas komen. Een goed voorbeeld daarvan is de (overigens reeds voor de oorlog) in Amsterdam gevestigde Ford-fabriek zaliger.

De Nederlandse fiscus, tenslotte, kan geen groot belanghebbende worden genoemd, gezien de fiscale faciliteiten die buitenlandse vestigingen genieten. Het buitenlandse personeel heeft in deze periode vrijstelling van 40 procent van het (persoonlijk en in Nederland verworven) inkomen ("verwervingskosten") gedurende drie tot vijf jaar. De ondernemingen vallen onder hetzelfde fiscale regiem als de Nederlandse bedrijven, zij het dat in sommige gevallen uitzonderingen worden gecreëerd. Een goed voorbeeld daarvan is de IBM vestiging. In nauwe samenwerking met het ministerie van Economische Zaken is een constructie gemaakt waardoor geen vennootschapsbelasting betaald hoeft te worden. IBM moest daarvoor een "beheersvestiging" opzetten. "Wanneer mogelijk", zo adviseert het DG voor de Industrialisatie; "moet vermeden worden dat voor deze organisatie de NV vorm wordt gekozen. Wanneer namelijk een maatschappij geheel volgens Nederlands recht wordt opgericht is het minder eenvoudig een blijvende regeling te treffen, waarbij de activiteiten van een maatschappij als niet op winst gericht worden aangemerkt. Een-

voudiger is dit wanneer de organisatie een branche is van een moedermaatschappij". De inzet van dit advies is (waarschijnlijk) het voor de toekomst bevorderen van meerdere IBM vestigingen met een industrieel karakter. Deze IBM constructie was reeds eerder toegepast voor onder meer de ESSO-Advisory Group en Honeywell (52).

6.4 Technologiebeleid en industrialisatie; een evaluatie

Ter evaluatie van het in het kader van de industrialisatiepolitiek gevoerde technologiebeleid worden in deze paragraaf enkele globale criteria gehanteerd. Allereerst wordt een cijfermatig beeld geschetst van de ontwikkeling van de totale uitgaven (overheid en bedrijfsleven) aan onderzoek en ontwikkeling. Vervolgens wordt nagegaan wat de herkomst is van de research-uitgaven, teneinde een indruk te krijgen welke categorieën van het bedrijfsleven de voornaamste research-uitvoerders zijn. Daarna worden de overheidsuitgaven aan het researchwerk nader bekeken (par. 6.4.1).

De in de jaren vijftig toenemende overheidsuitgaven voor onderzoeks- en ontwikkelingsarbeid genereren een toenemende interdependentie van overheid en delen van de industrie voor wat de technologische ontwikkeling betreft. Deze interdependentie krijgt institutioneel gestalte in de vorm van een "technologisch maatschappelijk middenveld" (par. 6.4.2). Aan het slot van deze paragraaf worden, ter besluit, nog enkele meer specifieke conclusies uit de vorige paragrafen geresumeerd (par. 6.4.3).

6.4.1 De Nederlandse researchuitgaven

Voor de periode rondom de jaren vijftig zijn er slechts in beperkte mate gegevens beschikbaar over de Nederlandse research-uitgaven. Het eerste omvangrijke onderzoek naar speur- en ontwikkelingsarbeid op het terrein van de B-wetenschappen in Nederland is verricht door het CBS voor het jaar 1959. Vijf jaar later vindt een uitgebreider onderzoek plaats waarin tevens de A-wetenschappen zijn betrokken. (De term C-wetenschappen wordt nog niet gebruikt). Van 1959 en 1964 zijn daardoor talrijke gegevens bekend. Van eerdere jaren bestaan schattingen van de omvang van de research in ons land, die door het CBS als minder betrouwbaar zijn aangemerkt.

Vergelijkbare gegevens over researchuitgaven in andere landen ontbreken voor deze periode. Het initiatief om tot standaarddefinities en conventies te komen, ter vergelijking van researchuitgaven, is pas in 1963 door de OECD genomen (53); de resultaten daarvan zijn terug te vinden in cijfers vanaf 1973 (soms 1969) (54). De ondernomen pogingen tot internationale vergelijking voor de jaren vijftig zijn door gebrek aan betrouwbare gegevens weinig geslaagd (55). Slechts één conclusie uit deze onderzoeken kan als 'hard' gelden. De omvang van het researchwerk is in Nederland (evenals in de BRD) gering (uitgaande

van de researchuitgaven als percentage van het nationaal inkomen) vergeleken met de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk; het nagenoeg ontbreken van militaire research in ons land (en de BRD) is daar debet aan.

Tabel 6.4 geeft een globaal beeld van de researchuitgaven van bedrijfsleven en overheid. De minder betrouwbare gegevens zijn tussen haakjes geplaatst. De omvang van het onderzoek verricht aan universiteiten en hogescholen is behalve voor 1964 en een globale schatting voor 1959 geheel niet bekend.

TABEL 6.4: Researchuitgaven in Nederland als percentage van het nationaal inkomen tegen factorkosten

	Research B-wetenschappen	idem, incl. research universiteiten en hogescholen	research A-wetenschappen
1947	(0,3)	--	--
1950	(1,0)	--	--
1955	(1,0)	--	--
1959	1,5	(1,7*)	--
1964	1,9	2,4	0,12

* Herziene raming volgens onderzoek over 1964; de oude raming bedraagt 1,6 procent.

Bron: CBS, Speur- en ontwikkelingswerk in Nederland 1959 (deel 1 en 2); idem 1964.

Tabel 6.4 suggereert een snelle toename van de uitgaven voor research in de eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog. De CBS-onderzoeken over 1959 en 1964 leren vervolgens waar en voor wiens rekening de research wordt verricht (tabel 6.5).

TABEL 6.5: Uitgaven research (B-wetenschappen) naar bedrijfsklassen in 1959 en 1964

BEDRIJFSKLASSEN	Uitgaven research; miljoenen guldens		Kosten research verricht in eigen bedrijf; miljoenen guldens	
	1959* (%)	1964 (%)	1959	1964
Gas, electri- teit, water	4,4 (0,9)	7,2 (0,8)	1,1	1,4
Textielnijver- heid ^{a)}	1,9 (0,4)	15,3 (1,6)	1,5	13,1
Chemische nijver- heid ^{b)}	35,9 (7,6)	61,1 (6,4)	34,3	56,6
Metaalnijver- heid ^{c)}	50,7 (10,8)	81,8 (8,6)	47,2	101,1
Voeding- en genot ^{d)}	16,6 (3,5)	27,6 (2,9)	14,5	22,3
Vijf grote ondernemingen ^{e)}	243,2 (51,7)	417,5 (44)	225,8	427,8
Totaal industrie	366,8 (77,9)	640,7 (67,4)	335,8	648
Totaal onderne- mingen	375,7 (79,8)	659,4 (69,4)	343,7	664,3
Overheid (en PBO); excl. universiteiten en hogescholen	95 (20,2)	216,4 (22,8)	-	-
Overige finan- cieringsbronnen (buitenland, op brengsten proto- typen)	---	74,2 (7,8)	-	-
Totaal	470,7 (100)	950,0 (100)		
Totaal, inclu- sief universi- teiten en hoge- scholen	(520)	1196,0 (125,9)		

*) Er is geen melding gemaakt van enkele specifieke/geringe herzieningen van de cijfers voor 1959 (op basis van het 1964-onderzoek) teneinde het algehele beeld in tact te laten.

a. behalve AKU

b. behalve Koninklijke Shell

c. behalve Philips

d. behalve Unilever

e. achtereenvolgend: Philips, Koninklijke Shell, AKU, Unilever, Staatsmijnen.

Bron: CBS, Speur- en ontwikkelingswerk in Nederland 1959 (deel 1 en 2); idem 1964.

Aan tabel 6.5 kunnen een aantal observaties worden ontleend voor de jaren 1959 en 1964. Aangezien research doorgaans een langere adem vereist dan een jaar, lijkt het plausibel dat de volgende observaties - globaal gesproken - representatief geacht kunnen worden voor de gehele industrialisatieperiode.

1. De totale research wordt bijna geheel door de industrie en de overheid bekostigd; de agrarische sector en de commerciële dienstverlening zijn voor de directe financiering in deze periode nauwelijks van betekenis.

2. Philips, Koninklijke Shell, AKU, Unilever en Staatsmijnen nemen tezamen circa 2/3 deel van de door industriële ondernemingen bekostigde research voor hun rekening. Dat is 45 à 50 procent van alle researchuitgaven (in de B-wetenschappen, exclusief universiteiten en hogescholen).

3. De overheid bekostigt circa 1/5 deel van de buitenuniversitaire researchuitgaven.

4. Naast "de grote vijf" zijn het vooral de chemische- en de metaalindustrie - bedrijfstakken met een voor deze periode bovenmodale expansie (56) - die de research dragen.

Niet in tabel 6.5 opgenomen gegevens van het CBS wijzen uit dat (57):

5. Research voornamelijk door grote bedrijven wordt gefinancierd. In 1964 bekostigen ondernemingen met meer dan 1000 werknemers ruim 80 procent van de door bedrijven gefinancierde research.

6. Research wordt voornamelijk in eigen huis gehouden. Opdrachten van derden (geen overheid) maken in 1959 slechts 0,6 procent uit van het speurwerk bij ondernemingen; in 1964 is dit 4,5 procent. De uitbesteding van onderzoek door ondernemingen aan speurwerkinstellingen is eveneens gering; in 1964: 3,4 procent van de door ondernemingen gefinancierde research.

7. De zelf verrichte research van ondernemingen kan voor 1964 nader worden gekwalificeerd. 19 procent van de uitgaven betreft fundamenteel onderzoek (exclusief "de grote vijf" is dat slechts 7 procent); 28 procent betreft toegepast speurwerk (exclusief "de grote vijf" is dat 36 procent); terwijl 53 procent ontwikkelingsarbeid betreft (exclusief "de grote vijf" is dat 57 procent).

Met de in de voorgaande punten geschetste research-situatie als achtergrond kan nu de plaats van het door de overheid in het kader van de industrialisatiepolitiek gevoerde technologiebeleid nader worden bepaald. Een precieze toerekening van verschillende onderdelen van het technologiebeleid naar een industrialisatiebestemming, dan wel andere bestemmingen is niet altijd mogelijk. Zo betreffen bijvoorbeeld de overheidsuitgaven aan TNO (rijkssubsidies en opdrachten) naast industriële research ook landbouw-, voedings-, militaire- en medische research. In dit geval kan overigens wel als vuistregel worden gesteld dat circa 50 procent de Nijverheidsorganisatie TNO ten goede komt.

Tabel 6.6 geeft een overzicht van de belangrijkste bestemmingen van de overheidsuitgaven aan onderzoek- en ontwikkelingsarbeid.

TABEL 6.6: Overheidsuitgaven aan onderzoeks- en ontwikkelingsarbeid (B-wetenschappen) in duizenden guldens

	1950	1959	1964
Overheidsuitgaven research (exclusief universiteiten en hogescholen) ¹⁾	N.B.	95.000	216.400
waarvan: TNO ²⁾ (ca. 50% betreft industriële research)	9.200	55.300 (incl. NRLO)	82.000
NRLO ³⁾	----	(zie TNO)	41.500
Overige speurwerkinstellingen ¹⁾	N.B.	32.100	63.800
waarvan: - ZWO (incl. A-wetenschappen) ⁴⁾	1.476	7.000	18.848 (1963)
- Nationaal luchtvaartlaboratorium ⁵⁾	497	4.179	8.456 (1963)
- Nederlands Instituut voor Vliegtuig-ontwikkeling ⁶⁾	2.022	476	P.M. (1963)
- Reactor Centrum Nederland ⁷⁾ (kernenergie)	---	3.717	7.102 (1963)
Ontwikkelingskredieten ⁸⁾	---	1.272	881 (1963)
Industriële vormgeving ⁸⁾	10	50	50 (1963)
Stichting v.d. Normalisatie ⁸⁾	45	251	251 (1963)
Acquisitiebeleid	P.M.	P.M.	P.M.
Kernenergie, waaronder: (-RCN; zie boven)			
- bouw kernreactor	---	3.960	8.519 (1963)
- Euratom Petten	---	73	196 (1963)
- Eurochemic ⁹⁾	---	1.136	1.376 (1963)
- stimulering industrie en kernenergie	---	---	2.800 (1963)
- Europese Gemeenschap voor Atoomenergie	---	8.049	16.910 (1963)
- Europese organisatie kernfysisch onderzoek (CERN)	---	1.190	3.000 (1963)
Europese organisatie satellietdragers	---	---	3.800 (1963)
Europese organisatie ruimteonderzoek	---	---	1.430 (1963)

Bronnen en afkortingen:

1. CBS, Speur- en ontwikkelingswerk in Nederland 1959 (deel 1 en 2), 1964.
2. Het bedrag voor 1950 is gebaseerd op het jaarverslag 1950 van TNO; het betreft alleen de rijkssubsidie. Voor 1959 en 1964 is de hierboven genoemde CBS-bron gebruikt; de bedragen bevatten naast de rijkssubsidie ook andere inkomsten van overheidsorganen. De rijkssubsidie TNO bedraagt voor 1959: 36,7 miljoen gulden en voor 1963: 58 miljoen gulden.
3. Bron: CBS, zie 1. Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek en door hem gecoördineerde instellingen.
4. Deze post bevat meer researcharbeid dan door het CBS in het onderzoek van 1959 en 1964 onder 'overige' speurwerkinstellingen is meegetekend. Bron: rijksbegroting 1952, 1961 en 1965, afdeling Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen; bedoeld is de post 'vermoedelijk beloop van uitgaven, gedaan of nog te doen', opgesteld circa 1½ jaar na dato.
5. Rijksbegrotingen 1952, 1961 en 1965; hoofdstukken Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, Oorlog en Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen.
6. Rijksbegrotingen 1952, 1961 en 1965; hoofdstuk Verkeer en Waterstaat.
7. Rijksbegrotingen 1952, 1961 en 1965; hoofdstukken Economische Zaken en Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen.
8. Rijksbegrotingen 1952, 1961 en 1965; hoofdstuk Economische Zaken.
9. Europese maatschappij voor de chemische bewerking van bestraalde reactorbrandstof. Het verdrag terzake werd goedgekeurd bij wet van 25 februari 1959, Stbl. 75.

Aan de in tabel 6.6 vermelde gegevens kunnen de volgende conclusies worden verbonden:

1. Het technologiebeleid van de overheid is rondom de jaren vijftig in hoofdzaak voorwaardenscheppend. De belangrijkste uitzondering op deze regel is het kernenergie-onderzoek. Dit is te beschouwen als gericht technologiebeleid; het onderzoekswerk is georiënteerd op het verwezenlijken van een kernenergie-industrie in Nederland.
2. Rondom de jaren vijftig wordt, als voorwaardenscheppend beleid, een technisch-wetenschappelijke infrastructuur opgebouwd, die verschillende sectoren van het bedrijfsleven (en "het publiek") op uiteenlopende wijzen ten dienste staat. In 1959 verkrijgen en/of verwerven de speurwerkinstellingen circa 92 procent van de overheidsuitgaven aan onderzoeks- en ontwikkelingsarbeid; in 1964 is dat circa 87 procent. Van de speurwerkinstellingen is de organisatie TNO verreweg de belangrijkste; voor de industrie is deze instelling tevens het meest "nabij". TNO maakt vooral research mogelijk voor bedrijven die er zelf geen research-afdeling op na kunnen houden.
3. In het begin van de industrialisatieperiode wordt naast het TNO-werk vooral de oprichting van ZWO en de luchtvaartresearch van overheidswege bevorderd. Het onderzoek naar kernenergie werd reeds kort na de oorlog gestart. Gaande de industrialisatieperiode krijgt het onderzoek naar kernenergie meer en meer gewicht. Onderzoek en ontwikkeling van kernenergie geschiedt bovendien in toenemende mate in Europees verband. In de in de tabel gegeven cijferopstelling belooft het kernenergiewerk in 1959 en 1963

circa 20 procent van de overheidsuitgaven aan onderzoeks- en ontwikkelingsarbeid. Onvermeld zijn dan nog het met overheidsmiddelen bekostigde researchwerk van de FOM, het Reactor Instituut Delft (interuniversitair instituut), TNO, de TH in Eindhoven en de Stichting voor Toepassing Atoomenergie in de Landbouw (58).

4. Afgezien van de luchtvaart- en kernenergieresearch is het technologiebeleid van de overheid in sterke mate georiënteerd op de research-behoefte van het industriële midden- en kleinbedrijf. De Nijverheidsorgansiatie TNO (die beslag legt op circa de helft van het TNO-budget) heeft het industriële midden- en kleinbedrijf als voornaamste doelgroep. De door het ministerie van Economische Zaken te verlenen ontwikkelingskredieten zijn voor dezelfde categorie bedrijven bestemd. Daarnaast heeft de COP in deze periode tal van researchcentra en -verenigingen (mede) gefinitieerd in bedrijfstakken waar het midden- en kleinbedrijf domineert (zie hoofdstuk 5). Een kwantitatieve aanduiding van het gewicht van de oriëntatie op het industriële midden- en kleinbedrijf is echter nauwelijks mogelijk, vanwege de zeer uiteenlopende aard van de "overige speurwerkinstellingen".

6.4.2 Het technologisch maatschappelijk middenveld

"In ons land hebben (...) een reeks van concrete positieve drijfkrachten (...) ertoe medegewerkt, dat het particuliere stelsel op vele terreinen van het maatschappelijke leven een concrete belichaming heeft gekregen" (59). Onder het particuliere stelsel verstaat Couwenberg, aan wiens proefschrift bovenstaand citaat is ontleend, "het organisatietype, waarbij de overheid binnen het kader van een zekere speciale bemoeiing, waaruit blijkt, dat zij bij een bepaalde taak een publiek belang betrokken acht, de behartiging van dit belang geheel of gedeeltelijk overlaat aan particuliere lichamen, die de verzorging daarvan spontaan op zich hebben genomen" (60).

De industrieel georiënteerde wetenschappelijk-technische infrastructuur zoals die zich rond de jaren vijftig (verder) heeft ontwikkeld is in institutioneel opzicht goeddeels met de term particulier stelsel te typeren. Ook de op de financiering van (industriële) investeringen georiënteerde financieel-economische infrastructuur, zoals die in H. 4 is besproken, valt met de term particulier stelsel te karakteriseren. Gelet op de ontstaansgeschiedenis van TNO (of de Herstelbank) lijkt slechts het woordje spontaan in Couwenbergs omschrijving van dit organisatietype overbodig.

De meeste tot de technologische infrastructuur te rekenen industrieel-georiënteerde research-instituten hebben de rechtsvorm van stichting of vereniging; de voornaamste uitzonderingen zijn de universiteiten en hogescholen, benevens een aantal research-instellingen van de overheid. De eerstgenoemde voldoen aan de door Couwenberg omschreven voorwaarden voor een particulier stelsel in zuivere, strikte zin:

1. De overheidsbemoedenis mag niet zodanig zijn, dat de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid (autonomie) van het particuliere initiatief in het gedrang komen;

2. Het moet zijn een georganiseerd zelf-doen op basis van vrijwillige toetreding (61).

Deze twee voorwaarden vinden we duidelijk terug bij de organisatie TNO. Naast vertegenwoordigers van ministeries zijn het bedrijfsleven en de academische wetenschappen in de organisatiebesturen gerepresenteerd, terwijl het bedrijfsleven middels opdrachten vrijwillig deel kan hebben aan het TNO-werk.

Couwenberg spreekt van verschillende positieve drijfkrachten die het particuliere stelsel in ons land hebben bevorderd: de historische ontwikkeling en ons volkskarakter met zijn drang tot zelf doen, mede tot uitdrukking komend in de vigerende maatschappijbeschouwingen.

De voor het technologiebeleid relevante historische ontwikkeling is, voorzover het (de perceptie van) economische sociale en technologische factoren betreft reeds in voorgaande paragrafen aan de orde geweest. Belangwekkend zijn voorts de verschillende maatschappijbeschouwelijke voorkeuren voor het particuliere stelsel dat mede binnen de technisch-wetenschappelijke infrastructuur een belangrijke ingang vond. We laten daarbij de vraag rusten of deze overeenstemmen met "ons volkskarakter".

Couwenberg noemt de katholieke maatschappijbeschouwing ("het solidarisme") "het meest gunstig (..) voor een volwaardige en duurzame ontwikkeling van het particuliere stelsel". Het subsidiariteitsbeginsel kent de overheid een aanvullende taak naast het particuliere initiatief toe, waarbij zij primair tot taak heeft "de spontane welzijnsbevordering van benedenop krachtig te bevorderen en de voorwaarden te scheppen voor een uit het oogpunt van algemeen welzijn bevredigende en tegelijk zoveel mogelijk zelfstandige ontplooiing van de particuliere zelfwerkzaamheid" (62). In protestants-christelijke kring neemt, zoals reeds in hoofdstuk 1 is beschreven, het gewicht dat aan het leerstuk van souvereiniteit in eigen kring wordt toegekend na de oorlog sterk af; vooral binnen het CNV en de CHU, maar in toenemende mate ook binnen de ARP. Dit komt tot uitdrukking in een zekere acceptatie van overheidsinitiatief op het vlak van de sociaal-economische ontwikkeling, zij het onder strikte voorwaarden. Het particuliere stelsel voldoet in die zin aan strikte voorwaarden dat het dan wel geen garanties doch wel bescherming biedt tegen vergaande overheidsbemoeienis. Voor de sociaal-democratie is het particuliere stelsel daarentegen in de eerste plaats een compromis tussen de staatsonthouding enerzijds en de planmatige overheidsleiding anderzijds. In het particuliere stelsel komt de overheid (idealiter) niet de machtspositie toe om het algemene belang (of wat als zodanig wordt gepercipieerd) tegenover de groepsbelangen veilig te stellen.

Van Doorn heeft het particuliere stelsel (in ons land) een voertuig van confessionele invloed genoemd (63). Deze stelling werkte hij uit met betrekking tot die instituties die onder de noemer verzorgingsstaat kunnen worden samengebracht. Op het vlak van de industrieel-technologische infrastructuur treffen we de zuilsgewijze machtsvorming niet aan. Het is hier louter de vrijheid van het particulier initiatief die wordt verbonden met de

(gepercipieerde) noodzaak van collectieve (mede-) financiering van onderzoeks- en ontwikkelingsarbeid. Het 'baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap' betreft hier een woning waar niet het godsdienstig, maar het economisch motief de boventoon voert.

Het particuliere stelsel zoals dat op het terrein van de technologie, maar ook op financieel-economisch terrein tot stand is gebracht biedt een goed voorbeeld van wat Daalder in zijn oratie van 1964 de omstandigheid noemde dat "vele wezenlijk-politieke zaken in de Nederlandse samenleving niet als zodanig gesteld worden" (64). De technologisch-wetenschappelijke infrastructuur legt een groot beslag op collectieve middelen. In 1964 bedroegen de overheidsuitgaven voor research (exclusief de financiering van research door universiteiten en hogescholen) 0,44 procent van het nationaal inkomen (factorkosten). De aanwending van deze middelen wordt slechts op hoofdlijnen getoetst door regering en parlement. Het beleid en beheer van de instellingen is op de eerste plaats een zaak van de organisatie-, stichtings- of verenigingsbesturen. Met het beleid en bestuur van de instellingen zijn noodzakelijkerwijs economische belangen van het particuliere bedrijfsleven verbonden. Deze belangen en de onvermijdelijke keuzen daartussen worden met het particuliere stelsel in de eerste plaats buiten het staatsapparaat om behartigd en gedaan.

Met deze constatering wil niet gesteld worden dat het beleid en beheer van de instellingen volgens het particuliere stelsel op onheuse of onjuiste wijze geschiedt. Er wordt slechts opgemerkt dat de besteding en het beheer van een aanzienlijk deel van de collectieve middelen zich in grote mate aan parlementaire invloed en controle onttrekken. Dat heeft ook voordelen, zoals een bescherming tegen parlementair hobbyïsme of de politieke mode van de dag. Voorts kan men zich afvragen of regering en parlement überhaupt wel in staat zijn een meer dan globale richting te geven aan en controle uit te oefenen over de research-inspanningen op een zeer breed terrein. Hier wordt deze stand van zaken vooralsnog slechts geconstateerd. Hoofdstuk 9 biedt een nadere analyse van de vraag waarom sommige onderdelen van het industrialisatiebeleid wel gestalte kregen op basis van het particuliere stelsel en andere niet.

6.4.3 Tot slot: een tijdgeest

Er zijn goede argumenten om te veronderstellen dat research van groot belang is voor een sterke concurrentiepositie van bedrijven op langere termijn. In paragraaf 6.1 zijn de belangrijkste daarvan genoemd. Het "dat-argument" voert echter niet naar het "hoeveel-argument".

Research en ontwikkelingswerk bevat een belangrijk element van onzekerheid aangaande de resultaten. De praktijk wijst uit dat in meerdere gevallen de beste resultaten niet die zijn waar naar wordt gezocht, maar die welke als spin-offs worden verkregen (65). R en D is, anders gesteld, een investering met moeilijk voorspelbare uitkomsten. Het is daarom niet goed mogelijk om precies de omvang aan te geven van de research die nodig is

om een concurrentiepositie te behouden of versterken, hetzij voor een onderneming, hetzij voor een land. Regeringen vergelijken thans de omvang van de research (gemeten als percentage van het nationaal inkomen) met die van andere landen, teneinde enig houvast te hebben. Voor de industrialisatieperiode zijn internationaal vergelijkbare cijfers evenwel niet beschikbaar.

Het is niet goed mogelijk een afgerond oordeel te geven over het van overheidswege gevoerde technologiebeleid. Is het genoeg geweest? Zijn er facetten en/of sectoren overbedeeld, dan wel verwaarloosd? Tamelijk objectief laat zich vaststellen dat rondom de jaren vijftig, mede op overheidsinitiatief, de technisch-wetenschappelijke infrastructuur in ons land is versterkt en uitgebreid. Dit voornaamste onderdeel van het (industriële georiënteerde) technologiebeleid heeft het midden- en kleinbedrijf als voornaamste "doelgroep". Daarnaast zijn er twee zwaartepunten binnen de overheidsfinanciering van research; aanvankelijk de luchtvaartresearch, later de kernenergie (de juistheid van deze laatste keuze is vooral het laatste decennium twijfelachtig gebleken). Tevens wordt in de jaren vijftig van overheidswege getracht buitenlandse 'know-how' in het land te krijgen, onder meer op basis van een met veel elan gevoerd acquisitiebeleid (al relateert de vergelijking van Amerikaanse vestigingen in Nederland en andere landen de successen van dit beleid). De ontwikkelingskredieten bieden voorts de kleine en middelgrote industrie een mogelijkheid tot een zekere afwenteling van de financiële risico's verbonden aan het ontwikkelen van innovaties.

Het zijn wellicht niet op de eerste plaats objectieve factoren die de omvang van het van overheidswege gevoerde technologiebeleid beïnvloeden. Evenals aan het eind van de jaren zeventig lijkt er aan het eind van de jaren vijftig een tijdgeest ontloken die grote inspanningen op het terrein van onderzoek en ontwikkeling gebiedt. Het Spoetnik-effect (1957) vertolkend benadrukt vooral de OEEC (vanaf 1961: OECD) het belang van technologische vernieuwing, mogelijk te maken door versterking van de researchinspanningen.

In ons land wordt dit perspectief vooral benadrukt in de achtste en laatste industrialisatienota (1963). Zonder de rol van de overheid op dit terrein aan de orde te stellen worden de Nederlandse researchinspanningen als onvoldoende gekwalificeerd. Enerzijds wordt een na de oorlog toegenomen belangstelling voor speur- en ontwikkelingswerk geconstateerd, naar voren komende in het toenemend aantal opdrachten aan de Nijverheidsorganisatie TNO, evenals in het opzetten van collectief onderzoek in een aantal bedrijfstakken (de hout-, grafische-, rijwielen-, verf-, textiel-, leder- en schoenindustrie). Anderzijds kan de verantwoordelijke minister, J.W. de Pous, "niet aan de indruk ontkomen, dat over het algemeen nog te weinig speurwerk wordt verricht, zodat op dit punt in ons land nog lang niet van een bevredigende situatie kan worden gesproken. Soms ontbreekt zelfs het begrip, dat speur- en ontwikkelingswerk onmisbaar is voor een voortgaande expansie van het bedrijf. De weerstanden tegen het verrichten van speurwerk zijn blijkbaar nog te groot.

Dit is niet alleen het geval bij het kleinere en middelgrote bedrijf, waar het ontbreken van voldoende geldmiddelen, wetenschappelijk geschoold personeel en technische kennis bij de leiding veelal de voornaamste belemmeringen vormen. Het doet zich eveneens voor bij grotere bedrijven, zelfs in die gevallen waar het begrip niet ontbreekt en verwacht zou kunnen worden, dat de desbetreffende onderneming stappen in deze richting zou kunnen doen. Waarschijnlijk vloeit deze weerstand voor een groot deel voort uit de omstandigheid, dat de kosten van speurwerk relatief hoog zijn, terwijl men nooit met zekerheid kan zeggen of de te verkrijgen resultaten deze kosten zullen goedmaken" (66).

Resultaten van speurwerk laten zich niet alleen moeilijk exact voorspellen, ook achteraf bezien zijn deze op een algemeen niveau moeilijk vast te stellen; dit geldt te meer voor de jaren vijftig waarvoor zelfs vergelijkbare cijfers over de research-uitgaven van landen ontbreken. Wat zich wel laat vaststellen is dat zonder researchwerk technologische vernieuwing slechts imiteerbaar is; dit kan voor een onderneming een verstandige keuze zijn, voor de portfolio van een land betekent een zekere inspanning op het terrein van technologisch onderzoek een verstandige spreiding van risico. In die zin kan het rondom de jaren vijftig door de overheid mede in het kader van de industrialisatiepolitiek gevoerde technologiebeleid als positief worden beoordeeld, omdat het speurwerk mede hierdoor tot een betekenisvol onderdeel van de nationale portefeuille is gemaakt.

7. TECHNISCH ONDERWIJSBELEID EN INDUSTRIALISATIE

Het verband tussen technisch onderwijs en industrialisatie lijkt evident. Uitbreiding van de industriële werkgelegenheid vergt niet slechts investeringen, maar tevens een voldoende arbeidsaanbod op verschillende relevante kwalificatieniveau's. De mogelijkheden van industrialisatie hangen in deze optiek samen met de mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt. Kapitaal (investeringen) en kwalificatie van het arbeidsaanbod zijn te beschouwen als complementaire (noodzakelijke) voorwaarden voor industrialisatie (1).

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op het belang van het technisch onderwijs voor de industrialisatie zoals dat rond 1950 werd gepercipieerd en de beleidsproblemen die daaruit voortvloeiden (par. 7.1). In een volgende paragraaf wordt de uitbreiding en inrichting van het technisch onderwijs rondom de jaren vijftig in zijn voor de industrialisatie meest relevante geledingen beschreven (par. 7.2). Vervolgens worden de verschillende legitimaties die ten grondslag liggen aan het gevoerde technisch onderwijsbeleid gereconstrueerd en besproken (par. 7.3). Tenslotte wordt het technisch onderwijsbeleid in het kader van de industrialisatiepolitiek geëvalueerd, met als belangrijkste criteria: capaciteit en differentiatie. Tevens wordt de vraag onder ogen gezien of er als gevolg van het Nederlandse onderwijsstelsel in deze periode sprake kan zijn van een verborgen technisch talent (par. 7.4).

7.1 Technisch onderwijsbeleid rond de jaren vijftig; algemeen

De eerste industrialisatienota (1949) geeft de volgende karakterisering van de industriële arbeidsmarkt: "Aangezien de omvang van de gewenste industrialisatie mede is afgeleid van de toename der beroepsbevolking, bestaat er zuiver kwantitatief gezien geen arbeidskrachtenprobleem. Voorts schijnt verzekerd, dat voldoende ongeschoolden zich op een beroep in de industrie zullen richten wegens de geringe plaatsingsmogelijkheden in de overige sectoren. Dat evenwel een voldoende aantal zich voor een industriële functie zal laten scholen, is voorshands geenszins zeker" (2).

De arbeidsmarktproblemen van de industrie zijn in deze tijd driedelig. De industriële arbeid is, vooral in agrarische regio's, impopulair, waardoor het potentiële aanbod van arbeidskrachten voor de industrie niet zonder meer samenvalt met het werkelijke aanbod. Ten tweede is er een tekort aan geschoolde vakarbeiders in verschillende sectoren. Tenslotte is er een gebrek aan technici en ingenieurs.

G.A. Kohnstamm, in de eerste naoorlogse jaren hoofd van de afdeling Technisch-Economische Vraagstukken van het ministerie van Economische Zaken, wijst op deze problematiek in zijn pragmatisch en soms propagandistisch geformuleerde proefschrift:

"Waar halen de Nederlandse ondernemers in de komende jaren echter het aantal technici vandaan, nodig om het geweldige aantal van 350.000 industriearbeiders goed te encadreren, en de verkoopleiders voor hun exportapparaat? Reeds thans weet iedereen, dat de vraag - bij een nog nauwelijks op gang gekomen uitbreiding van ons industriële apparaat - het aanbod verre overtreft, en dat de Delftse jaargangen al bijna uitverkocht zijn vóór ze in Delft boven tafel komen kijken" (3). Met betrekking tot het technisch vakonderwijs wijst hij op het gegeven dat het aantal jongens (van 15-19 jaar) in opleiding voor de nijverheid nauwelijks groter is dan het aantal in opleiding voor de landbouw, terwijl de opnamecapaciteit van de laatste sector slechts de helft van die der nijverheid bedraagt. In de toekomst zou dat nog drastisch afnemen. Kohnstamm spreekt van "de volslagen planloosheid van ons onderwijs" (4).

Vrijheid van onderwijs, zowel in levensbeschouwelijk opzicht als wat betreft de studiekeuze, is in Nederland grondwettelijk verankerd. Minister Van den Brink moest zich dan ook genuanceerder uitlaten over deze problematiek, dan de voornoemde hoofdamtenaar: "Naast het euvel, dat een te groot aantal jongelui na de lagere school geen verder onderwijs volgt, staat het feit, dat van hen, die dit wel doen, een relatief te klein aantal zich laat opleiden voor een beroep in de industrie. Hieruit blijkt, dat zij, die de keuze van het te volgen onderwijs bepalen of mede bepalen (..) nog te weinig bekend zijn met de mogelijkheden, die de industriële beroepen tegenover de administratieve en commerciële bieden. Tevens worden zij nog te veel geïmponeerd door het maatschappelijk aanzien, dat de administratieve beroepen verschaffen en hechten zij te grote betekenis aan de accumulatie van kennis tegenover kunde. Een en ander wordt nog geïllustreerd door het feit, dat het overgrote deel van de jongens, die de ambachtsscholen bezoeken, bestaat uit leerlingen, die een of meer klassen van de lagere school hebben gedoubeeld of bij het voortgezet algemeen vormend onderwijs zijn gestruikeld. Verbetering van dit euvel kan worden nagestreefd door een goede voorlichting van ouders en leerkrachten en door het doen kennismaken van de jeugd in een zo vroeg mogelijk stadium van het onderwijs met het voor hen onbekende - en daarom vaak onaantrekkelijke - gebied van de techniek" (5).

De industrialisatiepolitiek is van meet af aan een goed gecoördineerd "project" van de rijksoverheid. Dit blijkt onder andere uit de ruim een jaar later verschijnende 'Nota betreffende de stand van het lager en middelbaar (hoger-W.D.) technisch onderwijs voor jongens', van de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, Th. Rutten (KVP). De nota en het daarin aangekondigde beleid is geïnitieerd vanwege de industrialisatiepolitiek: "Aangezien de industrialisatie in het huidige tijdsgezicht als een belang van de eerste orde wordt gekenmerkt - en hieraan valt wel niet te twifelen - dan zal aan de voorzieningen die tot verwezenlijking van dit doel onmisbaar zijn (de organisatie, inrichting en uitbreiding van het technisch onderwijs voor jongens - W.D.), noodzakelijkerwijze voorrang boven andere moeten worden verleend" (6). "Voorrang" wil zeggen dat de minis-

ter met een aantal voor het technisch onderwijs op korte termijn te treffen maatregelen vooruitloopt op een later in het jaar te publiceren lange termijn plan, dat moest voorzien in een geleidelijke (re-)organisatie van het gehele onderwijsstelsel (7).

Het zorgdragen voor onderwijsvoorzieningen is (in deze eeuw) in hoofdzaak een overheidstaak. Het rijk, de provincie en de gemeente vormen het hoger gezag binnen de Nederlandse onderwijs-wereld, met als belangrijke functies de wetgeving en nadere regelgeving, financiering, het toezicht, het examineren en het rechtspreken in geschillen (8). Daarnaast heeft (sedert de schoolstrijd) het particulier initiatief een vergeleken met veel andere landen grote speelruimte. Als direct of bevoegd gezag kunnen de schoolbesturen zowel worden gevormd door verenigingen, stichtingen, instellingen, kerkbesturen en kerkelijke ordes, als door het rijk of de gemeente (9). Het bedrijfsleven heeft, met name op het terrein van het technisch onderwijs, een zekere entree en invloed middels de schoolbesturen. De Nijverheidsonderwijswet, in 1963 verdwenen met de Wet op het Voortgezet Onderwijs, kende als uitgangspunt dat nijverheidsscholen bij voorkeur bijzondere scholen moesten zijn, opdat 'de school haar wortels had in de gemeenschap waarvoor zij dient' (10). Veel meer invloed heeft het bedrijfsleven met het leerlingstelsel (zie verder).

Het terrein van het technisch onderwijs wordt rondom de jaren vijftig in hoofdzaak bestreken door de volgende onderwijs-soorten: de lagere technische school (lts) (voor 1949 ambachtsscholen geheten), een beperkt aantal uitgebreid technische scholen (uts) (later mts), de hogere technische scholen (hts) (tot 1957 middelbare technische school geheten), de Technische Hogeschool (TH) in Delft en vanaf 1957 de TH in Eindhoven, benevens een aantal meer specifieke beroepsopleidingen. Het leerlingstelsel, tenslotte, beoogt de praktische vorming in de fabriek of werkplaats, gecombineerd met aanvullend theoretisch onderwijs in de avond of gedurende één dag per week op een lts.

De 'technisch onderwijsnota' van 1951 beoogt in de eerste plaats een kwantitatieve uitbreiding van het technisch onderwijs en vooral van het lager technisch onderwijs en het leerlingstelsel; het gaat zowel om uitbreiding van het aantal scholen en leerlingenplaatsen, als om stimulering van de toeloop. Op de tweede plaats worden maatregelen voorgenomen die een kwalitatieve verbetering van het technisch onderwijs beogen.

Het doel om binnen het technisch onderwijs voldoende aantallen technisch opgeleiden met verschillende kwalificatieniveau's af te leveren is in beginsel moeilijk te operationaliseren (11). Er zijn in dit verband drie methoden van onderwijsplanning te onderscheiden (12).

Ten eerste is er de op het aanbod van leerlingen georiënteerde sociale vraag benadering (social demand approach). Hiermee wordt getracht de wenselijke onderwijscapaciteit te schatten op basis van voorspellingen over de toekomstige vraag van leerlingen (ouders) naar plaatsen in het onderwijs. Bevolkingsstatistieken, kennis van de populariteit van de verschillende on-

derwijssoorten en percentages afvallers per schoolsoort zijn hier belangrijke hulpmiddelen.

Een tweede methode van onderwijsplanning is de op de vraagzijde van de arbeidsmarkt georiënteerde economische behoeftenbenadering (manpower approach). Hiermee wordt gepoogd de toekomstige vraag op de arbeidsmarkt te voorspellen, teneinde hierin het onderwijs op te kunnen preluderen. Het is duidelijk dat, naarmate de voorspelling verder in de toekomst reikt, de onzekerheden groter worden en het gewicht dat dit soort voorspellingen toekomt afneemt (13).

Een derde methode is die van de gecombineerde vraag-aanbod-modellen. Hiermee wordt getracht de eenzijdigheden van beide voornoemde benaderingen te ondervangen; deze modellen bieden zowel aandacht voor arbeidsmarktfactoren als subjectieve voorkeuren. Dit derde type model biedt echter geen uitkomst voor de aan beide voornoemde modellen klevende (en moeilijk vermijdbare) onzekerheden. Noch veranderende preferenties van leerlingen, noch wijzigingen in de structuur van de arbeidsmarkt zijn exact voorspelbaar en dus evenmin de interactie tussen deze factoren.

Wanneer we de planning van het technisch onderwijs rondom de jaren vijftig globaal karakteriseren, dan komt deze in hoofdzaak overeen met de eerstgenoemde methode: de sociale vraagbenadering. Uitgaande van verwachte aantallen leerlingen binnen de verschillende typen onderwijs werd het aantal op te richten scholen, op te leiden leraren en te reserveren financiële middelen globaal berekend. Met name voor het lager technisch onderwijs heeft deze vorm van planning op landelijk niveau evenwel een beperkte waarde, omdat deze scholen zich vooral richten op uiteenlopende plaatselijke of regionale behoeften. Om die reden was voor dit type onderwijs advies aan de provincies gevraagd, die daarvoor de economisch-technologische instituten hadden ingeschakeld (14). Uit het merendeel van de provinciale rapporten bleek rond 1950 een behoefte aan nieuwe lagere technische scholen, waarvoor de plannen veelal reeds in een gevordend stadium verkeerden. Voorts bleek er behoefte aan de oprichting van nieuwe middelbaar technische scholen (de latere hts) in Hoogeveen, Zwolle, Hengelo en Leiden.

Naast de voornoemde sociale vraagbenadering wordt in de jaren vijftig in beperkte mate gewerkt met (complementaire) voorspellingen van de vraag op de arbeidsmarkt naar verschillende beroepsgroepen (15). De eerder geciteerde klacht van Kohnstamm (in 1948) over de planloosheid van het Nederlandse onderwijs, is te interpreteren als een roep om een groter gewicht voor de economische behoeftenbepaling bij de onderwijsplanning.

Na de oorlog neemt het aantal leerlingen binnen alle vormen van onderwijs sterk toe (met uitzondering van het land- en tuinbouwonderwijs waar het aantal leerlingen tot 1955 vrij bescheiden toeneemt en daarna afneemt (16)). Belangrijke oorzaken daarvan zijn de gestegen bevolkingsgroei en de stijgende deelname aan het onderwijs; de geboortegolf van de jaren 1946-1948 versterkt deze toename bovendien voor verschillende schooltypen op verschillende momenten (17).

Onderwijsplanning is in Nederland slechts ten dele een zaak van het ministerie van Onderwijs, (Kunsten en Wetenschappen). Naast het ministerie hebben lagere overheden en het particulier initiatief belangrijke taken. Het belangrijkste instrument waarover het ministerie beschikt is de subsidieverlening. In de praktijk van de expansieve jaren vijftig betekende dit dat vrijwel iedere goed beargumenteerde aanvraag voor het oprichten van een technische school werd gehonoreerd.

Naast subsidieverlening is het ministerie in de jaren vijftig, voor zover het de gewenste uitbreiding van het technisch onderwijs betreft, vooral actief op twee punten: propagering van het technisch onderwijs en de lerarenopleiding. Een voorbeeld van het eerste is de propagandacampagne van 1950 onder het motto: "Wat moet hij worden? Laat hem een vak leren!" (18). Het tekort aan leraren voor het nijverheidsonderwijs, het andere aandachtspunt, werd zo goed als mogelijk bestreden door beperking van het aantal examenvakken voor leraren in opleiding, het vervangen van het staatsexamen voor de propadeuse van de lerarenopleiding nijverheidsonderwijs door een schoolexamen (onder toezicht van Rijksgecommitteerden), verruiming van bevoegdheden, verbetering van de bezoldiging en de oprichting van een dag-school (19).

In kwalitatief opzicht brengt het technisch onderwijsbeleid in deze periode vooral de versterking van het algemeen vormend element binnen het lager technisch onderwijs, de ontwikkeling naar een landelijke organisatie van het leerlingwezen en de introductie van het uitgebreid technisch onderwijs tot stand (zie par. 7.2).

De filosofie terzake van het technisch onderwijs wordt door minister Rutten (KVP, 1948-1952) geschetst, uitgaande van een geconstateerd scherp contrast tussen het vaktechnisch onderwijs enerzijds en het algemeen vormend onderwijs anderzijds: "Wie ons onderwijs in zijn geheel overziet, zal niet aan de indruk kunnen ontkomen, dat er aan de ene kant onderwijs is dat vrijwel louter vaktechnisch is en aan de andere kant onderwijs dat nagenoeg geen aandacht besteedt aan enige technische vorming van de leerlingen" (20). Deze dualiteit brengt met zich mee dat de bestaande vooropleidingen voor de verschillende vormen van technisch onderwijs "gebrekkig" zijn (21). Volgens de nota van minister Rutten werkt deze dualiteit belemmerend op het streven naar intensieve industrialisatie. De oplossing wordt gezocht in "enige infiltratie (...) van de techniek in het algemeen vormend onderwijs en van de algemene vorming in het technisch onderwijs". Binnen het technisch onderwijs dient er meer aandacht besteed te worden aan algemene vorming: "Beroepsvorming staat tot algemene vorming als een deel staat tot het geheel" (22). De in het bovenstaande kort geschetste en destijds zeer vooruitstrevende filosofie terzake van het technisch onderwijs werd overgenomen door Ruttens opvolger op het ministerie, minister J.M.L.Th. Cals (KVP, 1952-1963 (23)).

Teneinde na te gaan in hoeverre zowel de kwantitatieve doelstellingen ten aanzien van het technisch onderwijs (uitbreiding) als de meer kwalitatieve doelstellingen (differentiatie,

versterken van het algemeen vormend element) zijn gerealiseerd, wordt in de volgende paragraaf eerst het technisch onderwijsbeleid voor de belangrijkste onderwijssoorten afzonderlijk beschreven. Achtereenvolgend zijn dit: het lager technisch onderwijs (par. 7.2.1), het leerlingstelsel (par. 7.2.2), het uitgebreid technisch onderwijs (par. 7.2.3), het hoger technisch onderwijs (par. 7.2.4) en het technisch wetenschappelijk onderwijs (7.2.5).

7.2 Technisch onderwijsbeleid per onderwijssoort

7.2.1 Lager technisch onderwijs

In de eerste tien naoorlogse jaren vindt er op initiatief van het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen een ingrijpende kwalitatieve hervorming plaats van het lager technisch onderwijs (voor 1949: ambachtsonderwijs). Dit gaat gepaard aan een sterke kwantitatieve uitbreiding, welke zich ook in het tweede naoorlogse decennium voortzet.

Meijers kwalificeert de hervorming in zijn dissertatie zo: "In tien jaren wordt een school, die voor 1945 een onopvallende en - wat de relatie met de rest van het voortgezet onderwijs betreft - een nogal marginale positie inneemt (..) hervormd tot 'volwaardig' onderwijs" (24). 'Volwaardig' heet hier het creëren van reële doch specifieke doorstroombmogelijkheden (leerlingstelsels, uts), van uniforme leerplannen en lessentabellen, van een professionele lerarenopleiding en het meer en meer centraal stellen van de individuele leerling. In het eerste naoorlogs decennium voert men, in de termen van Meijers, een constructief onderwijsbeleid. Hieronder verstaat hij onderwijsveranderingen die de bestaande wetgeving, in dit geval de Wet op het Nijverheidsonderwijs (1919), te buiten gaan (25). De ambachtsschool wordt van vakopleiding lager technisch onderwijs, gericht op algemene en algemeen-technische vorming. Het lager technisch onderwijs wordt meer en meer bedoeld als vooropleiding voor de eigenlijke vakopleiding: het leerlingstelsel. In de Nijverheidsonderwijswet komt deze gedachte (anders dan in de Wet op het Voortgezet Onderwijs van 1967) niet voor. Artikel 1 van de Nijverheidsonderwijswet luidt: "Het nijverheidsonderwijs heeft ten doel op de grondslag en met voortzetting van het algemeen vormend onderwijs op te leiden voor ambacht" (26). Ergo: de wet vergt geen vooropleiding, maar vakopleiding.

Het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen en de door haar geïnstalleerde commissie-Gootte (1947; commissie van onderzoek betreffende het lager nijverheidsonderwijs voor jongens) en de commissie-Faber (1949; werkcommissie ontwikkeling lager technisch onderwijs) slagen er in de voornoemde ontwikkeling te bewerkstelligen, op een manier die zich grotendeels onttrekt aan de invloed en controle van het georganiseerde onderwijsveld (de zuilen, de scholen en aanverwante organisaties). Beide commissies tellen werkgevers uit de groot-industrie tot hun leden, zij het niet namens de werkgeversorganisaties (27).

De commissie-Goote bepleit in haar rapport van 1949 een hervorming van het lager technisch onderwijs in meer algemeen vormende richting. Die aanbeveling wordt door minister Rutten overgenomen: "Het lager technisch onderwijs aan de dagscholen heeft tot taak zijn leerlingen een algemeen vormende opleiding te geven voor hun toekomstige werkkring in industrie of ambacht. Van die opleiding mag men niet vragen, dat zij de leerlingen volledig zal vormen tot vaklieden. Daartoe is nodig een soepele routine in het verrichten van bepaalde werkzaamheden, welke eerst in het bedrijf (in het bijzonder via de leerlingstelsels) kan worden verworven. Wel moet de school de grondslag leggen waarop de abituriënt gemakkelijk kan voortbouwen" (28). De uitwerking van deze pedagogische grondgedachte in een concreet leerplan werd (in 1949) opgedragen aan de werkcommissie-Faber.

De versterking van het algemeen vormend onderwijs-element, de avo-isering van het lager technisch onderwijs, diende volgens de commissie-Goote in de eerste plaats zijn beslag te krijgen door een voorbereidende cursus van een jaar op de tweejarige lts. De voorbereidende klas moest gericht zijn op algemene vorming en het voorbereiden van de beroepskeuze, die in de praktijkvakken van de lts nader vorm zou krijgen. De commissie-Faber startte in het cursusjaar 1949/50 aan een zestal scholen experimentele voorbereidingsklassen (29). Gaande de jaren vijftig en beginjaren zestig kregen steeds meer lagere technische scholen zo'n voorbereidingsklas. Het sluitstuk vormt de Wet op het Voortgezet Onderwijs, waarmee het voorbereidend jaar een officieel leerjaar van de dan drie- en soms vierjarige lts wordt.

Als globale doelstelling voor de te realiseren uniforme lessentabellen van de lts noemt de commissie-Goote in het rapport van 1949 de volgende verhouding van vakken: algemene vakken circa 18 procent, exacte vakken 11 procent, tekenvakken en vaktheorie 21 procent en praktijkvakken 50 procent (30). Deze uniformering van lessentabellen, met een pons-pons-verdeling van praktijkvakken en algemene vorming krijgt in de loop van de jaren vijftig zijn beslag (31). De uniformering van de inhoud van het onderwijs is verder het werk geweest van de commissie-Faber.

Het lager technisch onderwijs is in ons land lange tijd vrij gebleven van confessionele invloed. De Nijverheidsonderwijswet beschouwde de ambachtschool als een zuivere vakopleiding. Confessionele overtuigingen werden zo als irrelevant voor het onderwijsprogramma beschouwd. Met de avo-isering van het lager technisch onderwijs verandert de situatie. De confessionele zuilen tonen in de eerste helft van de jaren vijftig opeens grote belangstelling. Het aantal lts-en op confessionele grondslag neemt toe. In 1955 wordt vervolgens het werk van de commissie-Faber, die de avo-isering inhoudelijk begeleidt, overgenomen door drie verzuilde 'Besturenbonden' (van verzuilde onderwijsorganisaties). Deze gaan in de eerste plaats aandacht besteden aan de "principiële zijde" van de leerstof (32).

De avo-isering van het lager technisch onderwijs is niet alleen een pedagogische doelstelling, maar is ook gerelateerd aan de belangen van de industrie en het streven naar verdere industrialisatie. Op de eerste plaats speelt met name binnen de

grootindustrie de reële vrees dat over onvoldoende arbeidskrachten kan worden beschikt. Niet alleen is de betrekkelijke impopulariteit van de industriële arbeid debet aan deze angst, maar tevens de soms grote schaarste aan industriële arbeidskrachten. Vooral de jaren 1948, 1949 en 1950 kenmerken zich door een gespannen arbeidsmarkt (33). Het laatste staat overigens slechts ogenschijnlijk op gespannen voet met de dan geëntameerde industrialisatiepolitiek. Deze beoogt immers uitbreiding van de industriële werkgelegenheid vanwege de zowel op korte als lange termijn voorziene grote toename van de industrie-afhankelijke beroepsbevolking (34).

De belangstelling van de industriële (groot-)werkgevers voor de hervorming van het lager technisch onderwijs is, afgaande op de studie van Meijers, vooral ingegeven door arbeidsmarkt-overwegingen. Binnen het uit te breiden lager technisch onderwijs verwerven leerlingen zich een industriële oriëntatie die van invloed zal zijn op hun latere arbeidsmarktgedrag. De lts levert, gegeven de avo-isering, vervolgens twee groepen leerlingen af. Een groep zal doorgaan met een vervolgopleiding, hetzij middels het leerlingstelsel, hetzij middels een andere opleiding. Een tweede groep zal zich als ongeschoolde arbeidskracht op de arbeidsmarkt aanbieden; tot deze groep behoren zowel degenen die zonder diploma de lts verlaten, als degenen die de lts gediplomeerd verlaten maar geen afrondende verdere opleiding kiezen of kunnen krijgen.

Het leerlingstelsel heeft de industrie in belangrijke mate in eigen hand. Om deel te nemen moeten gegadigden een leerovereenkomst met een werkgever afsluiten, waarbij de laatste de praktische vorming in het bedrijf zelf kan regelen. Door deze structuring wordt de lts een steeds belangrijker toeleveringskanaal van enerzijds ongeschoolde industriearbeiders en anderzijds van middels het leerlingstelsel opgeleide geschoolde industriearbeiders.

In de 'technisch onderwijsnota' van minister Rutten krijgt de lts de functie van vooropleiding tot de eigenlijke vakopleiding in het bedrijf (of elders). Dit uitgangspunt, dat in de commissies Goote en Faber mede door een aantal industriële werkgevers is geformuleerd, krijgt in de praktijk een wat gedifferentieerder aanzicht. De lts functioneert niet alleen als toeleveringskanaal van verder te scholen industriearbeiders, maar vooral ook als leverancier van ongeschoolde arbeidskrachten. Dit laatste berust eensdeels op het feit dat globaal een derde van de lts-leerlingen (in de jaren 1949-1955) de school zonder diploma verlaat (35), andersdeels op het gegeven dat de industrie het aanbod van geschoolde arbeidskrachten ten dele in eigen hand heeft met het leerlingstelsel. De lts ontwikkelt zich zo tot een dubbelfunctionele infrastructurele voorziening ten behoeve van de industrie. Met de wensen van de leerlingen zelf wordt daarbij weinig rekening gehouden. Uit spaarzaam onderzoek blijkt dat het merendeel van de leerlingen op de lts een vak wil leren, anders dan het verkrijgen van een beroepsvoorbereiding. Vervolgens zijn lang niet alle lts-gediplomeerden in staat een leerovereenkomst af te sluiten (36) (zie ook tabel 7.1 en 7.2).

De hervorming van de ambachtsschool tot lts liet een belangrijk (en nog immer actueel) probleem binnen het Nederlandse onderwijs onopgelost: de vroege keuze van leerlingen voor een vervolgopleiding. Vanuit de vakbeweging werd al rond 1950 kritiek uitgeoefend op het gegeven dat kinderen reeds op 12-jarige leeftijd een keuze voor vervolgonderwijs moeten doen, die in veel gevallen beslissend is voor hun latere beroepsleven. Zo pleit bijvoorbeeld P. Tjeerdsma in het CNV-blad Evangelie en Maatschappij in 1952 voor het verleggen van de keuzebeslissing naar 14-jarige leeftijd. "Dit betekent" in zijn ogen dat het onderwijs voor 12 - 14-jarigen "niet opgesplitst moet worden naar de verschillende scholen, maar dat het voor allen in de leeftijd van 12 - 14 jaar gelijk zal moeten zijn en dus gegeven kan worden aan één school" (36a). Dit soort kritiek werd in het onderwijsbeleid van de jaren vijftig niet gehonoreerd. Binnen het onderwijssysteem behield de lts het karakter van restonderwijs (zie verder par. 7.4).

De lagere technische school ondervindt rondom de jaren vijftig een sterke uitbreiding. In de jaren 1948-1961 verdubbelt het aantal scholen en het aantal toegelaten leerlingen bijna. Het totaal aantal leerlingen stijgt nog sneller door het geleidelijk instellen van een algemeen eerste leerjaar (voorbereidingsklassen), terwijl sommige opleidingen ook een vierde leerjaar introduceren (autotechniek, fijnmetaalbewerking (37)). Tabel 7.1 geeft een overzicht van deze uitbreiding.

TABEL 7.1: Ontwikkeling lagere technische scholen

	1948	1952	1957	1961
Aantal scholen	148	182	233	297
Toegelatenen	25.640	30.024	39.601	48.236
Totaal aantal leerlingen	44.930	58.053	78.919	117.962
Uitgereikte diploma's	16.089	18.575	20.170	26.860

Bron: Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland, p. 48.

De gegevens in tabel 7.1 kunnen nader worden gekwalificeerd. Het percentage jongens dat na het lager onderwijs tot de lts wordt toegelaten stijgt van 29 procent in 1949 tot 36,5 procent in 1956, waarna dit percentage op circa 35 procent stabiliseert (38). De toeloop van jongens naar de lts is dus in korte tijd structureel aanmerkelijk vergroot.

De (succesvolle) stimulering en hervorming van de lts kan, in de terminologie van de onderwijssociologie, op de eerste plaats worden begrepen door de socialisatiethese. De lts maakt grote aantallen leerlingen industrie-minded. De school opent voor veel leerlingen een beroepsperspectief in de industrie, zowel expliciet door beroepsvoorlichting en begeleiding van de beroepskeuze, als impliciet door de vanzelfsprekendheid van een

beroep in de industrie, voortvloeiend uit de keuze van een bepaalde richting binnen de lts. Vooral de afdelingen metaalbewerken en fijn metaalbewerken zijn in trek. In de eerste helft van de jaren vijftig trekken zij samen tussen de 45 en 50 procent van de lts-leerlingen; de electrotechniek is met circa 12 procent van de leerlingen een goede derde (39). De expansie van het leerlingstelsel in deze periode is daarentegen vooral terug te voeren op de zogeheten kwalificatiethese: het voorziet in de behoefte aan specifiek opgeleide vakarbeiders (40).

7.2.2 Het leerlingstelsel

Evenals het lager technisch onderwijs kent ook het leerlingstelsel na 1945 een grote expansie, gepaard aan een kwalitatieve hervorming. Reeds tijdens de oorlog werden er door werkgevers plannen gemaakt om de leerlingstelsels om te vormen van 'surrogaat-ambachtsonderwijs' tot een volwaardige vakopleiding. In 1945 stelt de Stichting van de Arbeid de commissie Vakopleiding in. Deze commissie brengt een aantal belangrijke nota's uit die de grondslag gaan vormen voor de herstructurering van het leerlingwezen, zoals dat in 1968 ook formeel van kracht wordt met de Wet op het Leerlingwezen. Het wetsontwerp dateert van 1963. Deze wet vormt de bekrachtiging van de ontwikkeling die het leerlingstelsel na de oorlog doormaakt (41).

Een van de belangrijkste resultaten van de Commissie Vakopleiding is dat zij de ontwikkeling naar een landelijke organisatie van het leerlingwezen weet te bewerkstelligen. Reeds in 1950 valt 82,7 procent van de leerlingen onder een landelijk stelsel. De voordelen van een landelijke, in plaats van de voorheen gebruikelijke regionale of plaatselijke organisatie van het leerlingwezen, zijn: een in het gehele land gelijke waarde van diploma's, één opleidingsprogramma voor elk leerlingstelsel, en een betere controle op het verloop van de opleiding. De landelijke opleidingsorganen worden het 'bevoegd gezag' in de zin van de Nijverheidsonderwijswet. Door de landelijke organisatie verdwijnen tal van lokale verschillen, die soms verband hielden met de bijzonderheden van het plaatselijke ambacht (42).

Het leerlingstelsel is in hoofdzaak een voortgezette opleiding in het bedrijf. De bedrijfsopleiding komt neer op het leren door doen. Daarnaast volgt de leerling verplicht aanvullend onderwijs op een dag- of avondschoon, gedurende één dag of meer avonden per week. De kwaliteit van de opleiding is in grote mate afhankelijk van het bedrijf, dat de leerling werkelijk een opleiding kan geven, dan wel gebruiken als goedkope werkkracht (43). Voor de toelating tot het leerlingstelsel is geen diploma lts vereist. Het leerprogramma vergt goedkeuring van de minister. Opmerkelijk is dat Nederland in de jaren vijftig het enige land is waar de werkgever van overheidswege subsidie ontvangt voor leerlingen in het kader van het leerlingstelsel (44).

De activiteiten van de Commissie Vakopleiding, waarin neutrale en confessionele werkgevers- en werknemersorganisaties eendrachtig samenwerkten, vermochten niet een kleine schoolstrijd te voorkomen. Vooral vanuit het katholieke episcopaat werd er geprotesteerd tegen de 'neutrale' koers van de Stichting

van de Arbeid. De aartsbisschop van Utrecht, kardinaal De Jong, liet in 1948 weten dat ook dit technisch onderwijs in katholieke geest moest worden gegeven (45). De katholieke werkgevers- en werknemersorganisaties bleken echter andere gedachten te koesteren (46).

Door een rapport uit 1951 van de Commissie Vakopleiding wordt deze schoolstrijd in de kiem gesmoord. Het rapport adviseert naast het instellen van 'neutrale' landelijke organen voor de technische vakopleiding, regionale organen, met als taak het behartigen van de sociaal-pedagogische zijde van het leerlingwezen. Deze regionale organen kunnen, aldus de commissie, een confessioneel karakter dragen.

Deze 'duale' structuur krijgt zijn beslag in de wet van 1968, zij het dat daarin geen sprake meer is van een sociaal-pedagogische functie voor de regionale organen. Art. 5 lid 3 omschrijft de taak als volgt: "De regionale organen hebben in het bijzonder de zorg voor de voorlichting; zij onderhouden contacten met ouders, leerlingen, scholen en instituten voor beroepskeuze en arbeidsbemiddeling en verlenen medewerking aan de totstandkoming van leerovereenkomsten; zij zien erop toe, dat de leerlingen het algemeen en op het beroep gericht onderwijs volgen" (47).

Tot de taken der landelijke organen behoort onder meer: het optreden als 'bevoegd gezag', bemiddeling bij het afsluiten van leerovereenkomsten, controlerende activiteiten, het opstellen van praktijkprogramma's voor de opleidingen, het organiseren en afnemen van examens, het onderhouden van contacten met regionale organen, scholen voor beroepsbegeleidend onderwijs en gewestelijk arbeidsbureau's (48).

De regionale en landelijke organen hebben de stichtingsvorm en zijn autonoom. De besturen zijn aanvankelijk samengesteld uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers en sinds de wet van 1968 tevens uit vertegenwoordigers van het georganiseerde schoolwezen en de ouders.

In 1952 stelt het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen de Commissie van Onderzoek inzake het onderwijs volgens het leerlingstelsel in. Deze commissie houdt zich bezig met de meer inhoudelijke en organisatorische aspecten van het leerlingwezen. Zij pleit onder meer voor onderwijs in homogene groepen en een verschuiving van het (aanvullend) theoretisch onderwijs van de avond naar de dag. Het succes van dit laatste pleidooi is evenwel niet groot (genoeg). Nog in 1969 is het afschaffen van alle vormen van avondonderwijs in het kader van het leerlingwezen één van de eisen bij de grote demonstratie van werkende jongeren (49).

In de achtste industrialisatienota wordt terecht gesproken van een 'spectaculaire groei' van het leerlingwezen (tabel 7.2). In bedrijfstakken waar (voor de oorlog) reeds een leerlingstelsel bestond, neemt het aantal deelnemende bedrijven sterk toe. Daarnaast komen in verschillende andere bedrijfstakken leerlingstelsels tot stand. De groei bereikt zijn hoogtepunt in 1965. Daarna stabiliseert de deelname aan het leerlingstelsel. Vanaf het midden van de jaren zeventig neemt het in betekenis af.

TABEL 7.2.: Ontwikkeling leerlingstelsel

	1948	1952	1957	1961	1963	1965
Toegelatenen	9.384	14.279	24.015	34.142		
Totaal aantal leerlingen	15.697	25.795	43.555	58.777	67.900	72.185
Uitgereikte diploma's	2.025	5.840	10.055	14.983		

Bron: Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland (1963), p. 49; Geurts/Tesser (1976), p. 43.

Uit tabel 7.2 blijkt een sterke groei van het leerlingwezen. Een combinatie van deze gegevens met die in tabel 7.1 maakt het waarschijnlijk dat steeds meer lts-leerlingen hun opleiding afronden middels het leerlingstelsel. In 1961 bedraagt het aantal deelnemers aan het leerlingstelsel circa de helft van het aantal lts-leerlingen. In 1948 is deze verhouding nog circa een staat tot drie. Het lager technisch onderwijs, al dan niet in combinatie met het leerlingstelsel, is voor de meeste leerlingen eind-onderwijs. Zo stroomt van de lts-ers die in 1961 de school met een diploma verlaten slechts 9 procent door naar het middelbaar technisch onderwijs en 4 procent naar het overig volledig dag-onderwijs (50).

Het leerlingwezen, zoals dat in Nederland tot ontwikkeling is gebracht, is zeer conjunctuurgevoelig gebleken (51). In periodes van stagnerende of negatieve economische groei zoals in de jaren zeventig, begin tachtig blijkt de animo onder werkgevers niet groot. Onbewezen is de stelling of dit louter is terug te voeren op de hoge jeugdlonen waar de leerlingen volgens de cao-overeenkomsten en de Wet op het Minimumloon aanspraak op maken. Omgekeerd is de expansie van het leerlingstelsel in de eerste twee decennia na de oorlog in ieder geval ten dele te verklaren vanuit de soms bijzonder grote schaarste op de arbeidsmarkt. Het leerlingwezen was voor een werkgever een mogelijkheid om werknemers reeds op jeugdige leeftijd aan het bedrijf te (ver)binden. Een tweede factor die in dit verband moet worden genoemd is de grote inzet van de vakbeweging voor de ontwikkeling van het leerlingstelsel. In deze periode wordt het opleidingsaspect als immateriële arbeidsvoorwaarde van groter belang geacht dan de materiële arbeidsvoorwaarden van de leerling, hetgeen de expansie van het leerlingstelsel ongetwijfeld mede ten goede is gekomen.

7.2.3 Uitgebreid technisch onderwijs

In de jaren vijftig wordt de uitgebreid technische school (uts) als een nieuw type onderwijs tot ontwikkeling gebracht. Enigszins gechargeerd gesteld is dit schooltype niet opgezet op grond van een aanwijsbare behoefte op de arbeidsmarkt. De opzet van het uitgebreid technisch onderwijs is in de eerste plaats van onderwijsinterne aard. De uts moet ruimere doorstroommogelijk-

heden in het onderwijs bieden: "De bezitters van een eindgetuig-schrift van de lagere technische school kunnen er hun technische opleiding vervolgen indien hun capaciteiten dit toelaten; dege-nen, die aanvankelijk naar de mulo of hbs zijn gegaan, kunnen zich alsnog in technische richting bekwamen" (52).

Arbeidsmarktoverwegingen spelen bij de (eerste) ontwikke-ling van de uts geen belangrijke rol. "Het is wel zeker", zo meldt de 'tweede technisch onderwijsnota' van minister Cals, "dat het bedrijfsleven aanvankelijk niet zeer enthousiast was". In 1960 wordt dit probleem wederom benadrukt, al wordt nu een positiever opstelling van het bedrijfsleven gesignaleerd (53). Desalniettemin wordt de uts wel met arbeidsmarktargumenten ge-legitimeerd. "Meer en meer tekent zich de behoefte aan arbeids-krachten af," aldus minister Rutten in 1951, "die een opleiding hebben genoten welke die van de lagere technische school te boven gaat, echter zonder het niveau te bereiken van de middel-bare (technische - W.D.) scholen". Een soortgelijke argumentatie geldt in 1960, wanneer de regering een voortgaande uitbreiding van het aantal uts-scholen aankondigt (54). Als mogelijke beroep-en voor uts-ers worden genoemd: tekenaars, patroons van kleine bedrijven, assistent-werkmeesters, opzichters, uitvoerders en technisch-administratieve functies (55).

Doel van het uitgebreid technisch onderwijs is de theore-tische vorming van leerlingen en het geven van inzicht in de opbouw en het gebruik van technische constructies. Ongeveer 20 procent van de tijd wordt aan handvaardigheid besteed (56).

Het dagonderwijs aan een uts duurt in deze tijd twee jaar, waarna de opleiding met een praktijkjaar wordt afgesloten. De abituriënten van de lts kunnen via een eenjarige schakelklas tot de uts worden toegelaten. Alternatieve toelatingseisen zijn 2 jaar hbs of 3 jaar mulo.

De 'Hendrick de Keyerschool' in Amsterdam, opgericht in 1946, wordt als het prototype van de uts beschouwd. Gaande de jaren vijftig wordt de uts van de grond getild (tabel 7.3). In 1961 zijn er meer uts-scholen dan hts-scholen, hoewel het leer-lingenaantal van de uts dan nog bij de hts ten achter blijft (zie ook tabel 7.4). Vergeleken met de lts is de uts in 1961 weinig omvangrijk. Tegenover elke uts staan bijna 10 lts-en en tegenover elke uts-leerling staan ruim 13 lts-leerlingen.

TABEL 7.3: Ontwikkeling uitgebreid technische scholen

	1948	1952	1957	1961
Aantal scholen	1	4	20	31
Toegelatenen	100	379	1964	3850
Totaal aantal leer- lingen	161	697	4188	8996
Uitgereikte diploma's	20	131	293	1116

Bron: Achtste nota inzake de industrialisatie, p. 50.

De leerlingen van de uts (in de jaren 1954-1959) komen voor circa 50 procent van de lts. Circa 30 procent komt van de ulo en bijna 10 procent van het vhm (57). De doorstroom van lts-ers naar de uts is evenwel gering. In de jaren 1961-1965, wanneer de uts een zekere omvang en spreiding in het land heeft bereikt, stroomt slechts circa 10 procent van de gediplomeerde lts-ers door naar de uts (58).

Meijers stelt in zijn proefschrift dat de uts in de jaren vijftig louter om onderwijsinterne redenen is ontwikkeld. Met de uts worden de doorstroommogelijkheden binnen het onderwijssysteem verbeterd. Lts-leerlingen kunnen hun opleiding aan de uts voortzetten en eventueel zelfs doorstromen naar de hts (mts). Leerlingen van het vhm en de ulo kunnen tussentijds de koers verleggen naar een technische opleiding. Meijers citeert ter bewijs M. Goote, destijds hoofd van de afdeling nijverheidsonderwijs op het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. Goote noemt de uts "een logische consequentie van ons onderwijssysteem". Tevens wijst Meijers op het gegeven dat de uts aanvankelijk tegen de zin van de spraakmakende werkgevers wordt doorgevoerd; deze vrezen dat de uts de lts-ers van het leerlingstelsel zal afhouden (59).

De bewijsvoering van Meijers is in zekere zin 'uit het ongerijmde': de spraakmakende werkgevers zijn tegen, dus moeten er wel louter onderwijsinterne oorzaken in het geding zijn. Er zou ook sprake kunnen zijn van een vooruitziende blik van het ministerie; niet de arbeidsmarktsituatie van het moment, maar in de toekomst ter rechtvaardiging van de uts. Ook voor deze hypothese zijn aanwijzingen. De uts wordt immers reeds in 1950 gelegitimeerd met zowel "onderwijsinterne" als arbeidsmarktoverwegingen (de juistheid van de laatste is moeilijk te beoordelen). Tien jaar later, en mede onder invloed van de "automatiseringsdiscussie" die de gemoederen in de tweede helft van de jaren vijftig bezighield (60), worden de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt door het ministerie met meer nadruk beklemtoond: "Door de structuur van de hedendaagse industrie is de vraag naar lager leidinggevend personeel toegenomen. Kon vroeger voor allerlei functies op dit niveau een beroep worden gedaan op de meest geschiktsten uit de arbeiders, die in de bedrijven werkzaam waren, de steeds ingewikkelder wordende techniek vraagt thans meer en meer mensen, die een hogere opleiding hebben genoten dan de geschoolde arbeider (...) doch die niet het niveau van de hts-er behoeven te hebben" (61).

Vormden nu vooruitziende arbeidsmarktoverwegingen of onderwijsinterne motieven de grondslag voor de uts? De verschillende onderwijsnota's suggereren dat beide factoren een rol spelen. Gegeven de aanvankelijk grote scepsis van de binnen het ministerie spraakmakende werkgevers heeft het onderwijsinterne motief (betere doorstroommogelijkheden) wel zeker een bijzonder grote rol gespeeld bij de totstandbrenging en uitbouw van het uitgebreid technisch onderwijs. Anticipatie op mogelijke ontwikkelingen op de arbeidsmarkt heeft verder in ieder geval een legitimerende rol gespeeld en, al is dit niet hard te maken, wellicht meer dan dat.

7.2.4 Het hoger technisch onderwijs

Waar halen de Nederlandse ondernemers de hogere technici vandaan bij het voortschrijden der industrialisatie?, vroeg Kohnstamm zich in 1948 af. Het probleem bleek minder groot dan hij het voorstelde. Een onderzoek van het ministerie van Economische Zaken concludeert omstreeks 1949 tot een globaal evenwicht van vraag en aanbod van mts-ers (sedert 1957 hts-ers geheten); er worden alleen tekorten aan bouwkundigen en chemisch-technici geconstateerd (62). Gegeven de verwachting van een toenemend aantal aanmeldingen en een vrij gunstige spreiding van scholen over het land besluit het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen tot een vrij terughoudend beleid ten aanzien van de hts. Gekozen wordt voor uitbreiding van de capaciteit en het aantal afdelingen van bestaande scholen. In een enkel geval mag ook een nieuwe school worden opgericht. Bijkomende redenen voor dit terughoudend beleid zijn klachten uit het onderwijsveld over het "magere gehalte van leerlingen" en het tekort aan leraren.

Het hts-beleid (63) in de jaren vijftig kenmerkt zich door capaciteitsuitbreiding van bestaande scholen, de oprichting van een beperkt aantal nieuwe scholen, verscherping van de toelatingseisen en verbetering van de doorstroommogelijkheden. De capaciteitsuitbreiding van de hts blijkt uit tabel 7.4.

TABEL 7.4.: Ontwikkeling hogere technische scholen

	1948	1952	1957	1961
Aantal scholen	17	19	23	23
Toegelatenen	2416	2653	2823	3428
Totaal aantal leerlingen	6914	8540	9489	10299
Uitgereikte diploma's	1403	1736	1960	1960

Bron: Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland (1963), p. 50.

Het gemiddeld aantal leerlingen per school stijgt van 407 tot 447 (deze cijfers zijn enigszins vertekend doordat nieuwe scholen een aanlooptijd behoeven en door de uitbreiding van de cursusduur aan het eind van de jaren vijftig). De stijging van het leerlingenaantal berust ten dele op een toegenomen belangstelling voor de hts onder jongens. In 1948 nam per 1000 van de 17 tot en met 24 jaar tevoren geboren jongens 8,7 deel aan het hoger technisch onderwijs; dit getal loopt op van 11,5 in 1952, 12,8 in 1957 tot 13,0 in 1959 (64). Het aantal hts-abituriënten neemt minder toe dan het aantal lts-abituriënten. Tot 1957 is deze verhouding omstreeks de een op (ruim) tien, een quotiënt dat reeds in 1930 is bereikt (65), daarna verandert de verhouding ten gunste van het aantal lts-ers (een hts-er op de dertien à veertien lts-ers). De belangrijkste oorzaak daarvan is ongetwijfeld de oprichting van de TH Eindhoven, die in 1957 zijn

eerste studenten ontvangt. De hts en de TH zijn, zeker wat de recrutering van hbs-ers en gymnasiasten betreft, concurrerend, waarbij de afgestudeerden aan een TH een duidelijk hogere status genieten.

Voor het doel van de hts-opleiding verwijst minister Rutten in 1950 naar een zeventien jaar oud rapport. Doel van de hts is 'de opleiding van degenen, die in industrie, in bedrijven of bij de uitvoering van allerlei technische werken de schakel vormen tussen de hoofdleiding en de uitvoering, ofwel als hoofden van kleinere bedrijven kunnen optreden' (66). In de tweede helft van de jaren vijftig worden de kwalificatie-eisen verhoogd. De opleidingsduur wordt van drie op vier jaar gebracht, met behoud van het praktijkjaar. De toelatingseisen worden, als antwoord op klachten over het niveau van de leerlingen, verhoogd. Reeds eerder (1952) waren de toelatingseisen voor htser (mts-ers) tot de TH geregeld.

Abituriënten van de lts, die vervolgens het voorbereidend uitgebreid technisch onderwijs (vuto) hebben doorlopen worden sedert 1957 niet meer rechtstreeks tot de hts toegelaten, maar moeten eerst een (nieuw ingestelde) schakelklas voltooien. Er wordt dan ook een "sterklas" geïntroduceerd voor hbs-b en gymnasium-b abiturienten met goede cijfers voor wiskunde; deze leerlingen kunnen in het tweede leerjaar van de vierjarige hts binnenkomen.

Het HTS-plan van 1960 concludeert dat er nog slechts plaats is voor enkele nieuwe scholen in het westen van het land. Ook in dit jaar worden vraag en aanbod van hts-ers op korte en langere termijn globaal in evenwicht geacht (67). Het kwantitatieve aspect van het hts-beleid kan daarmee een succes worden genoemd.

7.2.5 Het technisch wetenschappelijk onderwijs

De situatie van een tekort schietend aantal ingenieurs, zoals dat eind jaren veertig door Kohstamm wordt geconstateerd, is aan het begin van de jaren zestig nog niet uit de wereld. In 1959 wordt berekend dat het percentage eerstejaars-studenten dat voor de studie tot ingenieur kiest van 21 procent tot circa 25 procent zal moeten oplopen, wil er evenwicht op deze arbeidsmarkt worden bereikt (68).

Desalniettemin is er in de periode van de industrialisatiepolitiek een voortvarend beleid gevoerd met betrekking tot het technisch wetenschappelijk onderwijs. De TH te Delft werd zowel wat huisvesting als outillage betreft gemoderniseerd en uitgebreid. In Eindhoven werd een tweede TH opgericht, die in 1957 zijn eerste studenten ontving. Rond 1960 wordt besloten om in Twente een derde TH te stichten. Deze ontvangt in het cursusjaar 1964-1965 zijn eerste (243) studenten (69). Met twee nieuwe TH's is de capaciteit van het technisch wetenschappelijk onderwijs aanzienlijk verhoogd (zie tabel 7.5).

TABEL 7.5.: Ontwikkeling technisch wetenschappelijk onderwijs

	1948	1952	1957	1961	1963/64	1964/65
Aantal TH's	1	1	2	2	2	3
Aantal le jaars	960	631	1251	1646	1876	-
Totaal aantal stud.	5540	5049	6006	8562	9781	10816
Aantal afgestudeerden	250	670	457	558	-	-

Bron: Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland (1963), p. 52; OECD (1967), p. 162/163.

Naast arbeidsmarktoverwegingen speelde in de tweede helft van de jaren vijftig ook het Spoetnik-effect een belangrijke rol bij de stimulering van het technisch wetenschappelijk onderwijs. De lancering van de Russische Spoetnikraket in 1957 bracht een enorme schrikreactie in de westerse wereld tot stand. Die schok vertaalde zich in een (nog) grote(re) bereidheid tot investeringen in militaire en civiele research en technisch onderwijs. Investerings in research en human capital werden als belangrijke middelen gezien om de als verloren beschouwde technologische en militaire suprematie van het westen te heroveren.

Naast ingenieurs worden ook afgestudeerden in de wiskunde, schei- en natuurkunde als belangrijk beschouwd voor de industrialisatie, evenals de "hulpvakken" economie, rechten, sociologie en psychologie. Wiskundigen, chemici en fysici worden in de praktijk tot op zekere hoogte inwisselbaar geacht voor bepaalde categorieën ingenieurs. Ook voor deze groepen wordt in 1959 een achterblijvend aanbod gekonstateerd (1970). Het probleem is echter niet de capaciteit van de opleidingen, maar de belangstelling van studenten. Gegeven de vrijheid van studiekeuze staat de overheid slechts de weg van propaganda en selectieve stimulering open. De achtste industrialisatienota besluit de paragraaf over het technisch wetenschappelijk onderwijs met de vrij machteloze uitspraak: "Hoewel de huidige situatie (...) nog niet alarmerend is, zullen de verdere ontwikkelingen met aandacht moeten worden gevolgd".

7.3 Legitimaties van het technisch onderwijsbeleid

De onderwijssociologische en de onderwijseconomische literatuur wijzen op twee fundamentele beweegredenen voor onderwijs en onderwijsbeleid. Onderwijs kan worden begrepen en gelegitimeerd met behulp van de kwalificatiethese en/of de socialisatiethese. Beide spelen, zoals in de voorgaande paragrafen is aangegeven, een belangrijke rol in het rondom de jaren vijftig gevoerde technisch onderwijsbeleid.

Op grond van de kwalificatiethese wordt het onderwijs gezien als een institutie waarbinnen leerlingen meer of minder specifiek worden gekwalificeerd voor de latere beroepsuitoefening. De kwalificatiefunctie van het onderwijs vindt zijn com-

plement in de allocatiefunctie: het onderwijs vormt de poort naar een latere beroepsloopbaan. Nauw verwant aan de kwalificatiethese is de opvatting dat onderwijs kan worden gezien en gelegitimeerd als een investering; hetzij van de leerling in zichzelf, hetzij van de maatschappij in zichzelf (via de leerling). De eerste kant van de voornoemde medaille belicht het profijt dat men (later) aan een opleiding hoopt te ontleen; de andere medaillekant belicht de betekenis van het onderwijs als producent van human capital voor maatschappelijke waarden als economische groei, industrialisatie en maatschappelijke stabiliteit (71).

Het onderwijs kan ook worden beschouwd als socialisatie. Leerlingen verwerven binnen het onderwijs kennis, vaardigheden en attitudes die het kader van de beroepsvoorbereiding te buiten gaan. Onderwijs beoogt in de woorden van onderwijsminister Rutten 'een alzijdige harmonische vorming van de leerling' (72). Neutraler is de omschrijving van Van Kemenade: onderwijs is "het proces waardoor de kennis en de beheersing van de verhoudingen, normen, waarden, vaardigheden en maatschappelijke technieken, behorend bij bepaalde posities (sociale rollen - W.D.) in een sociaal systeem, worden overgedragen" (73).

Nauw verwant aan zowel de socialisatethese als de kwalificatiethese is de analyse van het onderwijs vanuit een rechtvaardigheidsperspectief. Gegeven de kwalificatie- en allocatiefunctie van het onderwijs is de structuur en inrichting van het onderwijs van invloed op de kansen van jonge mensen in het onderwijssysteem en daarmee op de ontplooiingskansen en latere beroepskansen (74). Het onderwijsstelsel kan meer of minder bijdragen aan de kansen(on)gelijkheid van leerlingen. Fundamenteeler zijn voorts de analyses waarin de nadruk wordt gelegd op de reproductie van maatschappelijke ongelijkheid door het onderwijs (75).

Zowel de kwalificatie- en human capitalthese, als de socialisatethese en specifieke rechtvaardigheidsoverwegingen spelen een rol in het technisch onderwijsbeleid rondom de jaren vijftig, zij het met verschillende gewichten voor de soorten van technisch onderwijs. In het kader van de industrialisatiepolitiek zijn vooral de kwalificatie- en de human capitaldoelstellingen van belang. Het technisch onderwijsbeleid krijgt als doel om de institutionele voorwaarden te scheppen waaronder een gekwalificeerd arbeidsaanbod tot stand kan komen, zodanig dat vraag en aanbod op de verschillende deelarbeitsmarkten zo goed mogelijk aansluiten. De socialisatie- en de rechtvaardigheidsdoelstellingen gaan het kader van de industrialisatiepolitiek te buiten. Het ideaal van Rutten - de beroepsopleiding als deel van de algemene vorming - komt niet voort uit het industrialisatiemotief, maar is een uiting van een in wezen humanistische visie op mens en maatschappij. Alleen de ontwikkeling van de uts, (mede) ingegeven vanuit het motief om de doorstroombmogelijkheden in het technisch onderwijs te verbeteren, wordt tevens gerelateerd aan de industrialisatie: de al dan niet vermeende behoefte aan technisch geschoold middenkader.

In deze paragraaf worden verder slechts kanttekeningen geplaatst bij de legitimaties van het technisch onderwijsbeleid

voor zover deze samenhangen met de industrialisatiepolitieke doelstellingen. Het gaat dan respectievelijk om de aansluiting van technisch onderwijs en arbeidsmarkt en de doorstroombmogelijkheden binnen het technisch onderwijs.

Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zijn op de keeper beschouwd weinig gedifferentieerde begrippen. Zowel vragers als aanbieders hebben vele en uiteenlopende wensen met betrekking tot een functie of de vervulling ervan. In ieder geval op de externe arbeidsmarkt (76) gelden (gevraagde) diploma's en 'aantoonbare ervaring' over en weer als belangrijke eerste selectiecriteria. Diploma's (en 'aantoonbare ervaring') zijn tevens de belangrijkste formele hulpmiddelen om vraag en aanbod te benoemen.

Materieel is de relatie tussen genoten onderwijs en functievervulling veel complexer. De kwalificatiefunctie van het onderwijs voor het arbeidsproces blijkt bij nader onderzoek niet vanzelfsprekend. Vast staat dat mensen zich vele relevante kwalificaties (kennis, vaardigheden, werkattitudes) buiten het onderwijs om verwerven, vooral binnen arbeidsorganisaties (77). In hoeverre het genoten onderwijs daar de noodzakelijke ondergrond van vormt is moeilijk uit te maken. Empirisch onderzoek heeft uitgewezen dat het onderwijsniveau van een werknemer geen nauwkeurige indicator is van het niveau van zijn beroepsarbeid. Op overeenkomstige functieniveau's blijken mensen te werken met uiteenlopende opleidingsniveau's (78). Blijkbaar is een bepaald opleidingsniveau niet altijd noodzakelijk voor een bepaald functieniveau. Het verschijnsel van de interne arbeidsmarkt vormt een plausibele verklaring van deze waarneming; werknemers die het in de ogen van de arbeidsorganisatie goed doen krijgen ook zonder diploma's promotiekansen. Wellicht vormt schaarste op externe deelarbeitsmarkten (in bepaalde jaren) een complementerende verklaring. Frappant is ook, gelet op de problematische aspecten van de kwalificatiethese, dat in sommige gevallen het verband tussen onderwijs en produktiviteit negatief blijkt (79). "Te veel onderwijs" leidt (soms) tot een minder efficiënte functievervulling.

Er zijn twee belangrijke theorieën die licht werpen op de kwalificatiefunctie van het onderwijs: de human capitaltheorie en de screening- of credentialstheorie.

De human capitaltheorie veronderstelt dat mensen een opleiding kiezen waarmee ze later een maximaal rendement hopen te verwerven (veelal in termen van inkomen). Veronderstelt wordt dat onderwijs kwalificeert voor de latere beroepsuitoefening; deze kwalificatie wordt in het beroepsleven gehonoreerd. Empirisch is het positieve verband tussen genoten onderwijs (aantal jaren) en inkomen (of beroepsniveau) veelvuldig vastgesteld (80), hetgeen als bevestiging van de human capitalthese kan worden opgevat. De human capitaltheorie accentueert, aldus Blaug, de aanbodzijde van de arbeidsmarkt: individuen hopen met het kiezen voor een opleiding hun latere inkomen (of algemener: nut, profijt) te maximaleren.

De in contrast met de kwalificatiethese en de human capitaltheorie ontwikkelde screening- of credentialstheorie accentueert daarentegen de vraagzijde van de (externe) arbeidsmarkt:

diploma's vormen voor werkgevers het belangrijkste selectie criterium; niet omdat ze specifieke cognitieve vaardigheden garanderen, maar omdat ze een indicatie geven van relevante algemene vaardigheden en persoonlijkheidskenmerken (zoals: doorzettingsvermogen, intelligentie en belangstelling). Volgens de credentialstheorie worden specifieke cognitieve en/of technische vaardigheden die binnen een functie noodzakelijk zijn goeddeels 'on the job' geleerd (81).

De credentialstheorie is niet in alle opzichten in tegenspraak met de human capitaltheorie. Beide interpreteren (verklaren) het empirische verband tussen onderwijs en de latere positie op de arbeidsmarkt (veelal gemeten naar inkomen of functie-niveau). Het fundamentele verschil is, volgens Blaug, het antwoord op de vraag waarom onderwijskwalificaties samenhangen met posities op de arbeidsmarkt. De human capitaltheorie gaat uit van de kwalificatiefunctie van het onderwijs, middels de vooronderstelling dat leerlingen in het onderwijs iets leren dat ze later te gelde kunnen maken (of ten status, dan wel ter bevrediging in hun werk), terwijl de credentialstheorie de waarde van het diploma benadrukt als een belangrijk selectiemiddel ten behoeve van werkgevers. De waarde van het diploma berust in deze gedachtengang niet in de eerste plaats op de verworven kwalificatie, maar op de klaarblijkelijke persoonlijkheidskenmerken die voor het behalen van zo'n diploma noodzakelijk zijn (of worden geacht). De redenering in de credentialstheorie gaat een stap verder dan de human capitaltheorie. Niet de kwalificatie op zich is het meest relevant voor de arbeidsmarkt, maar de voor het verwerven van die kwalificatie noodzakelijk(e) (geachte) persoonlijkheidskenmerken (82).

De credentialstheorie problematiseert de kwalificatiethese, die aan de human capitaltheorie ten grondslag ligt. Een belangrijke vraag, die met zoveel woorden wordt gesteld, is: hoeveel kwalificatie is er (functioneel) nodig voor de beroepsuitoefening (op verschillende niveau's), vergeleken met de hoeveelheid kwalificatie die wordt gevraagd. De theorie vestigt daarmee de aandacht op de mogelijkheid van overscholing, als gevolg van een diploma-wedloop en daarmee samenhangende diploma-inflatie (83). Het eventueel voorkomen van dit verschijnsel laat zich evenwel moeilijk vaststellen (84).

Het is belangrijk om vast te stellen dat noch de kwalificatiethese en de eind jaren vijftig ontwikkelde human capitaltheorie, noch de in de jaren zeventig ontwikkelde credentialstheorie duidelijke richtlijnen bieden voor het onderwijsbeleid. Uitgaande van de kwalificatiethese is de boodschap uiteraard zo veel als mogelijk rekening te houden met de wensen van voor de abiturienten in aanmerking komende werkgevers (naast de culturele doelstellingen die aan het onderwijs worden gesteld). Rond de jaren vijftig krijgt deze boodschap gestalte door regelmatige contacten van werkgevers en vakbeweging met het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (vooral terzake van de lts en het leerlingstelsel). De boodschap van de human capitaltheorie is dat gegeven een stelsel van onderwijsvoorzieningen de kwalificatiefunctie ter beoordeling aan de consumenten wordt voorgelegd.

Leerlingen (ouders) maken uit of zij een bepaalde opleiding een rendabele investering vinden. Het onderwijsbeleid kan daarop inspelen, zoals in geval van het technisch onderwijsbeleid rondom de jaren vijftig, door te zorgen voor voldoende capaciteit, te relateren aan de vraag van leerlingen. De overheid beïnvloedt deze "markt" voorts middels de leerplicht, de mate van subsidiëring van het onderwijs en de inrichting van het onderwijsstelsel. Over deze vormen van beïnvloeding doet de human capitaltheorie evenwel geen uitspraken.

In de credentialstheorie wordt de kwalificatie-functie van het onderwijs (sterk) gerelativeerd. De aandacht wordt vooral gevestigd op verschijnselen als diploma-inflatie en mogelijke overscholing. Eén facet van het technisch onderwijsbeleid rondom de jaren vijftig kan afgaande op de credentials-theorie en ongeacht de kwalificatiefunctie van het onderwijs, positief worden gewaardeerd. De met de entamering van de uits vergrote niveau-differentiatie binnen het technisch onderwijs impliceert (in zoverre werkgevers afgaan op credentials) een verbetering van de selectiemogelijkheden op de (externe) arbeidsmarkt.

Een tweede facet van het technisch onderwijsbeleid kan afgaande op de credentialstheorie - en nu wel geacht de kwalificatiefunctie van het onderwijs - evenzeer positief worden gewaardeerd. De observatie dat een belangrijk deel van de voor het uitoefenen van een functie noodzakelijke kwalificaties 'on the job' worden geleerd, strookt volledig met de filosofie van het leerlingstelsel, dat in het eerste naoorlogse decennium in Nederland zo'n belangrijke impuls kreeg.

Hoewel de human capitaltheorie strikt genomen geen uitspraken doet over de overheidsuitgaven voor onderwijs, biedt zij vanaf het eind van de jaren vijftig desalniettemin een belangrijke legitimatie voor de snel toenemende onderwijsuitgaven van de overheid. "Het staat wel vast", zo meldt de achtste industrialisatienota (p. 98), dat "grotere scholing de economische groei ten goede komt. Weliswaar betekent meer scholing, dat men later aan het arbeidsproces gaat deelnemen, maar daar staat in de regel een meer dan evenredige vergroting van de arbeidskwaliteit tegenover, in welke gevallen ook economisch gezien die langere studieduur rendabel is" (85). Belangrijker nog dan de human capitaltheorie is in deze periode de nieuwe ronde in de bewapeningswedloop die op gang komt na de lancering van de Russische Spoetnik. Het verloren gegane (geachte) militaire overwicht van de westerse (Amerikaanse) wereld diende gecompenseerd te worden door grote inspanningen op terreinen als onderwijs, research en militaire uitgaven. Dat het (technisch) onderwijs niet slechts als bakermat voor de nagestreefde technologische en militaire suprematie kan gelden, maar bovendien als bron van economische groei (86) vormde een reden te meer voor een expansief (financieel) onderwijsbeleid.

7.4 Technisch onderwijsbeleid en industrialisatie; een evaluatie

Ruim een jaar na het verschijnen van de eerste industrialisatienota geeft minister Rutten prioriteit aan het technisch onderwijs binnen het algehele onderwijsbeleid vanwege de industrialisatie. De capaciteit wordt sterk vergroot en het technisch onderwijs wordt ook in kwalitatieve zin hervormd. Deze paragraaf biedt een evaluatie van het technisch onderwijsbeleid rond de jaren vijftig, zoals dat in voorgaande paragrafen is beschreven.

Bezien vanuit het industrialisatieperspectief vervult het technisch onderwijs een voorwaardelijke functie. Het intermediair waarop het technisch onderwijs en de industrialisatie elkaar raken is de industriële arbeidsmarkt. Dit levert echter niet direct een hanteerbaar criterium op voor de evaluatie van het gevoerde beleid. Daarom worden een aantal afgeleide criteria gehanteerd. Achtereenvolgend zijn dat: a. de politieke bijzonderheden (verzuiling); b. de capaciteit van het technisch onderwijs; c. de afstemming van het technisch onderwijs op de arbeidsmarkt (waaronder de differentiatie binnen het technisch onderwijs en de vervlechtingen van staat, industrie en technisch onderwijs); d. de activering van technisch talent binnen het onderwijssysteem als geheel.

Politieke bijzonderheden

Partijpolitiek gezien zijn er in deze periode geen grote meningsverschillen over het technisch onderwijsbeleid. In de politieke praktijk is er consensus over het te voeren onderwijsbeleid. Kritiek, zoals vanuit de vakbeweging, op de vroege keuze van leerlingen voor een vervolgopleiding na de lagere school klinkt slechts aan de zijlijn. De consensus omvat, afgezien van bedenkingen tegen de uts, tevens de werkgevers.

Het historisch compromis, waarmee de schoolstrijd in de 19e eeuw werd beslecht, wordt in deze periode uitgebreid tot het technisch onderwijs. De verzuiling is in het technisch onderwijs goeddeels pas na de oorlog geïntroduceerd. In 1946 zijn er van de 125 van rijkswege gesubsidieerde ambachtsscholen nog slechts 10 rooms-katholiek en 6 protestants-christelijk (tezamen circa 12,5 procent) (87); in 1964 is dat, zoals blijkt uit tabel 7.6, reeds 47 procent van de scholen (lts en uts). Ook het hoger technisch onderwijs wordt in dit opzicht nu niet vergeten, evenals het aanvullend onderwijs in het kader van het leerlingstelsel.

Uit tabel 7.6 blijkt dat de verzuiling van het lager technisch onderwijs niet de omvang bereikt van het lager onderwijs, al komt het er in 1963/64 wat het percentage confessionele scholen betreft bij in de buurt. Aanleiding tot de verzuilingsstrategie is de avo-isering van de lts; anders dan het vroegere beroepsgerichte ambachtsonderwijs vergde de lts in de ogen van de confessionelen een "eigen" identiteit.

TABEL 7.6: Verzuiling binnen het technisch onderwijs 1963/1964

	'neutraal'	RK	Protestant ¹⁾	Totaal
Percentage leerlingen				
lager onderwijs	28	45	27	100
lts/uts	70	15	15	100
hts	89	11	--	100
Percentage scholen				
lager onderwijs	33	38	29	100
lts/uts	53	30	17	100
hts	83	17	--	100

1. Er zijn in 1964 twee protestantse hts-en in voorbereiding.

Bron: OECD (1967), p. 47.

De verzuiling van de uts en hts is tot op grote hoogte 'fake'. Het zeer kleine aantal confessionele scholen sluit hier in de praktijk veel potentiële leerlingen uit van een keuze naar al dan geen confessionele identiteit van de school. Voor de lts geldt deze 'problematiek' vooral op het platteland.

Opvallend in tabel 7.6 is voorts dat de verzuiling van het technisch onderwijs ten koste gaat van schaalvoordelen (er zijn in deze periode nog geen signalen dat scholen te groot zijn). Het confessionele technisch onderwijs telt, vergeleken met het 'neutrale' onderwijs, meer scholen en minder leerlingen.

Capaciteit

Gegevens over de capaciteitsvergroting van het technisch onderwijs zijn in paragraaf 7.2 reeds per onderwijssoort vermeld. Samenvattend blijkt de omvang van het technisch onderwijs rond de jaren vijftig structureel te zijn vergroot. Het technisch onderwijs trekt in deze periode een groter percentage jongens dan voorheen. De capaciteitsvergroting is ook terug te vinden in de overheidsuitgaven voor het beroepsonderwijs (inclusief niet-technisch beroepsonderwijs). Was in 1938 slechts 11,4 procent van de onderwijsuitgaven van de overheid bestemd voor het beroepsonderwijs, na de oorlog verdubbelt dit percentage zich bijna; 1949: 12,4 procent; 1955: 16,6 procent; 1960: 20,9 procent; 1962: 20,6 procent (88). De structurele vergroting van de uitgaven voor het beroepsonderwijs vindt plaats in het kader van een snel groeiende onderwijsbegroting. Bedroegen de onderwijsuitgaven in 1950 3,3 procent van het netto nationaal inkomen (marktprijzen), in 1955 is dat 4,4 procent, in 1960: 5,0 procent en in 1962: 6,0 procent, bij een gemiddelde jaarlijkse economische groei van 7,3 procent (89). Het ministerie van Onderwijs,

Kunsten en Wetenschappen wordt van spending-department 5 in 1950, nummer 1 in 1960 en verdringt dan Defensie naar een tweede plaats (90).

De planners op het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen verkeren rond de jaren vijftig in een aangename positie. Vanwege de grote bevolkingsaanwas en de groeiende deelname van niet-leerplichtige jongeren aan het onderwijs hoefde de uitbreiding van het technisch onderwijs niet ten koste van andere opleidingen te gaan. Er was zowel wat betreft de groei van het aantal leerlingen als gegeven de structureel toenemende onderwijsuitgaven voldoende ruimte om de signalen van de arbeidsmarkt (en de wensen van het ministerie van Economische Zaken) om te zetten in een aanbod van nieuwe technische scholen, zonder dat daarvoor scholen van een ander type hoefde te worden gesloten.

De vraag of het technisch onderwijs rond de jaren vijftig voldoende is uitgebreid is moeilijk te beantwoorden, bij ontstentenis van een deugdelijk criterium voor voldoende. Niet alleen past de vraag naar gediplomeerden zich aan bij het aanbod, zoals in sommige jaren vijftig, toen gegeven de algehele schaarste op de arbeidsmarkt iedereen welkom was; omgekeerd kan het aanbod van abiturienten met een specifieke opleiding ook een vraag op de arbeidsmarkt uitlokken, zoals in het geval van de uts-abiturienten. In dit opzicht is onderwijsbeleid tot op zekere hoogte een kwestie van "trial and error", waarbij de "error" pas duidelijk wordt bij werkloosheid of grote schaarste van specifieke groepen schoolverlaters, bij teruglopende of sterk stijgende belangstelling voor een bepaald type onderwijs, of bij duidelijk gearticuleerde klachten van belanghebbenden (leerlingen/abituïrenten en/of werkgevers). Onderzoek, zoals de gememoreerde arbeidsmarktonderzoeken van specifieke opleidingsgroepen, kunnen helpen het onderwijsbeleid in een vroeg stadium op de situatie van de arbeidsmarkt af te stemmen.

Afstemmen van technisch onderwijs en arbeidsmarkt

Rond de jaren vijftig sporen de industrialisatiedoelstellingen in grote mate met de onderwijsdoelstellingen. Dit laat zich als volgt samenvatten:

- De structurele uitbreiding van het lager technisch onderwijs bevordert een industriële oriëntatie onder jongens.
- De avo-isering van de lts stelt de eigenlijke vakopleiding uit. Lts-leerlingen worden veelal ofwel leerling in het kader van het leerlingstelsel (mits ze een bereidwillige werkgever vinden) of ongeschoold industriearbeider. De lts is door het laatste in deze periode een belangrijke producent van ongeschoolde arbeidskrachten (waarnaar ook een grote vraag bestond).
- De opleiding van geschoolde arbeiders middels het leerling-wezen houdt het bedrijfsleven (werkgevers en werknemers) in eigen hand. Veel cao's kennen een paragraaf over het leerlingstelsel. Werkgevers en vakbeweging hebben middels de landelijke en regionale organen invloed op de onderwijsprogramma's, terwijl werkgevers de opleiding in het eigen bedrijf zelf in de hand hebben. Dit institutionele kader maakt een afstemming van dit

type onderwijs op de arbeidsmarktsituatie in beginsel goed mogelijk (de belangen van de leerlingen worden daarbij in de eerste plaats bewaakt door de vakbeweging).

- Het uitgebreid technisch onderwijs blijft rond de jaren vijftig, gezien het geringe aantal scholen, een betrekkelijk marginaal verschijnsel. Vanuit de industrie (werkgevers) wordt er weinig waarde aan gehecht en is er aanvankelijk zelfs sprake van enige tegenstand. Onderwijsintern bezien is de uts in deze tijd geen groot succes. De doorstroming van lts naar uts blijkt nauwelijks plaats te vinden. Belangrijker is de ideologische betekenis van de uts. De instelling van dit type onderwijs legitimeert de in deze periode vigerende ideologie van gelijke onderwijskansen, op grond van de in beginsel aan lts-leerlingen geboden doorstroommogelijkheid.

- Behalve met betrekking tot het leerlingwezen heeft de industrie in deze periode ook op andere typen technisch onderwijs een stempel kunnen drukken. De avo-isering van het lager technisch onderwijs, geëntameerd door de commissie-Goote en voortgezet door de commissie-Faber, kreeg de medewerking van een aantal groot-werkgevers in voornoemde commissies. Daarnaast zijn (plaatselijke) werkgevers in de geest van de Nijverheidsonderwijswet, veelvuldig vertegenwoordigd in de besturen van technische scholen. Voorts zijn de hts (mts) en TH-en, vanwege de duidelijke beroepsperspectieven van de studenten, via stages en andere formele en informele contacten sterk betrokken op de industrie (en bouwwereld).

De activering van technisch talent

In de 'technisch onderwijsnota' van 1951 constateert minister Rutten een dualiteit in het Nederlandse onderwijsstelsel. Enerzijds is het beroepsonderwijs nagenoeg louter vaktechnisch, anderzijds is er in het algemeen voortgezet onderwijs bijna geen aandacht voor technische vorming. Wat Rutten niet (expliciet) constateert is dat het (lager) technisch onderwijs in Nederland (tot op heden) in feite restonderwijs is. Vergelijken met het algemeen voortgezet onderwijs staat het beroepsonderwijs laag aangeschreven, terwijl ook de doorstroommogelijkheden, ondanks de instelling van de uts en verschillende (nieuwe) aansluitingsmogelijkheden tussen lts, uts, hts (mts) en TH, eenzijdig blijven. Doorstroming van de lts naar het algemeen voortgezet onderwijs is in de praktijk niet of nauwelijks mogelijk.

In de literatuur wordt gesproken van een witte-boordenmentaliteit. Kantoorwerk geniet aanzienlijk meer status dan handenarbeid, ongeacht de verdiensten. Naast de status worden ook de carrièremogelijkheden en arbeidsomstandigheden van de witteboordenarbeid als beter gepercipieerd; veelal ook niet ten onrechte (91). De relatief geringe waardering van technisch kunnen in de Nederlandse cultuur heeft niet slechts zijn weerslag bij de preferenties van leerlingen (ouders) voor bepaalde typen voortgezet onderwijs, maar wordt mede bepaald door de structuur van het voortgezet onderwijs. Binnen het algemeen voortgezet onderwijs (rondom de jaren vijftig: vglo, (m)ulo, hbs, gymnasium) ontbreekt nagenoeg elke aandacht voor techniek en handvaar-

digheid; de keuze voor een technisch beroep, of technische vervolgopleiding wordt hierdoor bepaald niet aangemoedigd. Degenen die niet geschikt zijn, of zich niet geschikt achten, voor het algemeen en theoretisch georiënteerd voortgezet onderwijs "rest" rond de jaren vijftig niet veel anders dan de lts (jongens) of de huishoudschool (meisjes).

Na de Tweede Wereldoorlog wordt er uitgaande van het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen met betrekking tot het technisch onderwijs een constructief onderwijsbeleid gevoerd: de doorstroommogelijkheden binnen het technisch onderwijs worden sterk verbeterd, de lerarenopleidingen worden (verder) geprofessionaliseerd, de algehele vorming van de leerlingen krijgt ruimer aandacht en de leerplannen worden geuniformeerd. Dit kan een partieel succes worden genoemd. Partieel omdat het lager en uitgebreid technisch onderwijs restonderwijs blijft. Een positieve keuze voor het technisch onderwijs wordt ontmoedigd door de eenzijdige doorstroommogelijkheden. Immers, de formele doorstroommogelijkheden van technisch onderwijs naar algemeen voortgezet onderwijs ontbreken geheel. Dit impliceert dat een eerste beroepskeuze al op de leeftijd van 12 jaar wordt gemaakt. Degenen die dan voor de lts kiezen leggen zich wel haast vast op een technisch georiënteerd beroep; veelal geschoolde of ongeschoolde industriearbeid. Omgekeerd geldt dit niet voor leerlingen die aanvankelijk kiezen voor het algemeen voortgezet onderwijs. Deze kunnen tussentijds of na beëindiging van dit type onderwijs alsnog kiezen voor een technische vervolgopleiding (leerlingstelsel uts, hts, TH).

De Mammoet (1963) brengt geen verandering in deze doorstroommogelijkheden; nauwelijks op papier (slechts een eenjarige brugklas) en in het geheel niet in de praktijk (de brede brugklas die de schoolkeuze een jaar moest uitstellen komt als zodanig niet van de grond). Later stuit ook de Middenschool - waarmee de keuze voor een vervolgopleiding kan worden uitgesteld en waarin techniek en handvaardigheid op het lesrooster van alle leerlingen van 12-15 jaar een plaats kunnen vinden - op zoveel weerstand, dat ook de komende tijd het lager beroepsonderwijs restonderwijs zal blijven.

De laatste jaren valt de stelling te beluisteren dat de structuur van het Nederlandse onderwijsstelsel de ontplooiing van technisch talent ontmoedigt (92). Hoewel deze stelling rond de jaren vijftig als zodanig geen opgeld doet, laat hij zich met terugwerkende kracht ook voor deze periode verdedigen. De belangrijkste argumenten zijn niet veel anders dan in de jaren tachtig:

- te vroege keuze voor een bepaald type vervolgopleiding;
- het lager en uitgebreid technisch onderwijs is restonderwijs (geen doorstroommogelijkheden naar algemeen voortgezet onderwijs);
- het algemeen voortgezet onderwijs besteedt nauwelijks aandacht aan techniek en handvaardigheid.

Op één punt is er thans evenwel een verandering gaande. Anders dan rond de jaren vijftig staan in de jaren tachtig de deuren van het technisch onderwijs steeds verder open voor meisjes.

8. HET REGIONALE INDUSTRIALISATIEBELEID

Het regionale beleid is in de tweede helft van de jaren veertig als onderdeel van het industrialisatiebeleid geëntameerd. Op verschillende wijzen is er een bijdrage geleverd aan het ontstaan van nieuwe en de uitbreiding van bestaande industriële werkgelegenheid in tal van regio's. Een bijdrage, want het regionaal beleid draagt, evenals de meeste andere onderdelen van het industrialisatiebeleid, een voorwaardenscheppend karakter, gericht op specifieke regio's en ontwikkelingskernen binnen die regio's.

Het regionale beleid is aanvankelijk primair georiënteerd op het terugdringen van de werkloosheid in bepaalde regio's, dan wel op het voorkomen van een grote werkloosheid in die regio's, gegeven de voortgaande uitstoot van arbeidskrachten in de agrarische sector. Vanaf het eind van de jaren vijftig wordt de spreiding van industriële werkgelegenheid de dominante doelstelling binnen het regionale beleid, vanwege de spanningen op verschillende arbeidsmarkten in het westen van het land en de als nadelig gepercipieerde gevolgen van de grote bevolkingsconcentratie in de Randstad.

Het regionale beleid mag zich verheugen in een omvangrijke aandacht van de zijde van wetenschappers. In meerdere studies is een nauwgezette beschrijving van het in Nederland gevoerde beleid te vinden (1), terwijl ook meerdere pogingen zijn gedaan om effecten van het regionale beleid te meten (2). De laatste leveren (nog) geen eenduidige uitspraken op over het succes van het gevoerde beleid. Het fundamentele probleem betreft het relateren van de getroffen overheidsmaatregelen aan de feitelijke regionale ontwikkelingen.

In dit hoofdstuk wordt allereerst het rondom de jaren vijftig gevoerde regionale beleid beknopt beschreven (paragraaf 8.1). In een volgende paragraaf worden de politieke aspecten van het regionale beleid nader geanalyseerd (paragraaf 8.2). Vervolgens worden de belangrijkste evaluaties van het regionale beleid in deze periode besproken (paragraaf 8.3). Tenslotte worden enkele conclusies geformuleerd over de betekenis van het regionale beleid voor de industrialisatiepolitiek in zijn geheel (paragraaf 8.4).

8.1 Regionale politiek rondom de jaren vijftig

Reeds in de vooroorlogse discussie over de wenselijkheid van een industrialisatiepolitiek wordt aandacht gevraagd voor de ruimtelijke dimensie van zo'n beleid. Het NVV/SDAP-Plan van de Arbeid (1935) pleit voor het vestigen van industrieën op het platteland, vooral in het noorden des lands. Het structurele karakter van de werkloosheid aldaar, blijkend uit de hoge werkloosheidscijfers van voor de crisis, is een belangrijk argument, naast de argumenten van bevolkingsspreiding en het tegengaan van het ver-

schil in levenspeil tussen stad en platteland (3). Na de oorlog wordt dit pleidooi in zekere zin gehonoreerd door een vroegtijdige aandacht voor de regionale aspecten van de industrialisatie. Reeds in 1946 wordt besloten tot het ontwerpen van een ontwikkelingsplan voor Z.O.-Drenthe (4), waarvan de voltooiing en de bekrachtiging bij wet evenwel tot 1951 op zich zal laten wachten. De eerste industrialisatienota (1949) maakt melding van onderzoek in regio's, gericht op nader op te stellen ontwikkelingsplannen.

Een aanvankelijk belangrijke functie op het departement van Economische Zaken vervult de Hoofdcommissie voor de Industrialisatie, op wiens verzoek de minister in november 1949 de Vaste Commissie voor regionale vraagstukken instelt. Deze (sub)-commissie ontwikkelt 'richtlijnen voor het localiseren van gebieden, welke in verband met de regionale spreiding van de industrie eventueel bijzondere aandacht van de Overheid vragen' en doet 'voorstellen betreffende maatregelen van algemene aard door welke de Centrale Overheid de regionale spreiding positief kan bevorderen' (5). Voorzitter van de commissie is C.J. Westenenk, namens het College van Directeuren van Economisch Technologische Instituten in Nederland. Deze instituten zullen, met de provinciale en gemeentelijke organen, de door het ministerie van Economische Zaken op te stellen ontwikkelingsplannen, voorbereiden (6).

De literatuur onderkent een aantal opeenvolgende beleidsfasen in het naoorlogse regionale beleid (7). Voor de periode rondom de jaren vijftig zijn dat:

- 1945-1951, de voorbereidingsfase. In deze jaren worden de grondslagen van het regionale beleid geformuleerd en ontwikkelingsplannen voor negen regio's opgesteld.
- 1951-1959, de fase van de ontwikkelingsgebieden. Op basis van de ontwikkelingsplannen wordt getracht de werkloosheid in de betreffende regio's te bestrijden.
- 1959-(1971), de fase van regionale spreiding. In deze jaren wordt het accent verlegd van werkloosheidsbestrijding naar spreiding van economische activiteiten.

1945-1951

Na de oorlog neemt het arbeidsaanbod snel toe, vooral vanwege een hoog geboortecijfer (8). De agrarische sector staat aan de vooravond van een sterke mechanisering - al werd door weinigen voorzien hoe sterk - en draagt bij aan een toenemend arbeidsaanbod in de andere sectoren van de economie. Een en ander resulteert in regionale werkloosheidspercentages die in sommige gebieden aanmerkelijk boven het landelijk gemiddelde liggen. Het zijn de regio's met een betrekkelijk geringe industriële werkgelegenheid en een sterke agrarische traditie. Z.O. Drenthe is na de oorlog het meest in het oog springende probleemgebied. In 1951 wordt het bij wet als eerste ontwikkelingsgebied aangewezen.

Het regionaal beleid wordt in de eerste industrialisatienota (1949) publiekelijk aangekondigd. De minister van Economische Zaken neemt zich voor bijzondere aandacht te schenken aan

de regionale spreiding van de industrie. Daarvoor gelden twee argumenten. Ten eerste de onvoldoende migratie van arbeidskrachten tussen regio's, ten tweede vindt minister Van den Brink het van belang dat de grote bevolkingscentra niet meer uitbreiden dan strikt noodzakelijk is: "Het sterkste bevolkingsaccres vindt plaats op het platteland, zodat juist de bewoners daarvan voor opnemng in de industrie in aanmerking komen" (9). Als nadere rechtvaardiging voor een regionale spreiding van de industrialisatie voegt de minister daaraan toe, dat een overgang van het platteland naar een bestaand industrie centrum veelal de losmaking van de arbeider uit zijn milieu betekent, hetgeen, wanneer dit te abrupt gebeurt, ernstige sociale, maar ook geestelijke en zedelijke gevolgen kan hebben (10). Een minder algemeen geformuleerde toelichting op het laatste wordt de lezer onthouden. Men kan naar mijn mening evenwel denken aan eenzaamheid, ontkerkelijking en lossere (huwelijks)zeden.

Als politiek uitgangspunt van het regionale beleid noemt Van den Brink de vestigingsvrijheid van de ondernemer (11). Hoewel dit uitgangspunt door de sociaal-democratie wel ter discussie is gesteld (paragraaf 8.2), wordt er gedurende al de jaren dat er regionaal beleid is gevoerd in de praktijk niet aan getornd.

Het regionaal beleid krijgt in 1949 een gericht voorwaardenschepend karakter toebedacht, te concretiseren door: het beschikbaar stellen van bouwrijpe industrieterreinen en aansluitingen op gas, electriciteit en water, de aansluiting van industrieterreinen op het verkeersnet, het beschikbaar stellen van woningen (een nijpend probleem na de oorlog), industrie flats en -parken en de bevordering van regionaal nijverheidsonderwijs.

Voornoemde beleidsvoornemens worden nader doordacht en geformuleerd door de Vaste Commissie voor regionale vraagstukken. In haar rapport van 1950 ontwikkelt de commissie de leidraad van het te voeren regionale industrialisatiebeleid: 'landelijke spreiding der industrialisatie door regionale concentratie'. Om een decentralisatie van de industrialisatie te bewerkstelligen wordt het noodzakelijk geacht om in nader aan te wijzen gemeenten vestigingsfaciliteiten te scheppen opdat daar 'een zodanig milieu ontstaat, dat vestiging qua kostprijs en anderszins voor de ondernemers aantrekkelijk wordt' (12). De belangrijkste gedachte daarachter is dat wanneer de inspanningen worden gericht op ontwikkelingskernen, die gemeenten daardoor een vestigingsmeerwaarde verkrijgen, die onbereikbaar is bij het trekken van één lijn voor alle plaatsen in een regio.

Het advies van de Vaste Commissie gaat, voor wat betreft het aanbevelen van door de overheid in te zetten middelen, niet veel verder dan de eerste industrialisatie nota. Naast technische-economische infrastructurele voorzieningen - mede te realiseren door een inzet van de werkverruiming op deze openbare werken - wijst zij bovendien op de wenselijkheid van recreatieve voorzieningen in de aan te wijzen ontwikkelingskernen (sportterreinen, verenigings- en ontspanningslocaliteiten). Het betreft echter een aanbeveling in de marge en geen advies om de regio's voor de veelal van buiten komende ondernemers en hun staven in sociaal en cultureel opzicht een aantrekkelijker imago te ver-

schaffen. Voorstellen tot regionale investeringssubsidies worden in deze voorbereidingsfase niet gedaan.

De regionale spreiding van de industrialisatie moest worden bewerkstelligd door het aanwijzen van ontwikkelingsgebieden, te selecteren op grond van het structurele karakter van de regionale werkloosheid. Voor de concentratie van de industrialisatie binnen de ontwikkelingsgebieden noemt de Vaste Commissie vervolgens twee typen in aanmerking komende gemeenten:

- gemeenten die, ongeacht de plaatselijke werkloosheid, vanwege gunstige vestigingsfactoren voor industrialisatie in aanmerking komen;
- gemeenten met een omvangrijk en moeilijk verplaatsbaar arbeidsoverschot.

Deze criteria boden de Economisch-Technologische-Instituten, de Provinciale Besturen en tenslotte het ministerie nog ruime keuzemogelijkheden.

1951-1959

De deelname van de centrale overheid in het ten uitvoer brengen van de ontwikkelingsplannen is goedgekeurd bij wet van 13 juli 1951 (Stbl. no. 291) en bij drie wetten van 23 juni 1952 (Stbl. no. 358-360). De aangewezen gebieden zijn achtereenvolgend: Zuid-Oost Drenthe, Zuid-West Groningen, Oostelijk Groningen, Oostelijk Friesland, Noord-Oost Overijssel, Oostelijk West-Friesland (NH), Zuid-West Noord-Brabant, Noord-Oost Noord-Brabant en Noordelijk Limburg. Binnen deze gebieden waren in overleg tussen het Rijk en de Provinciale Besturen industrialisatiekernen aangewezen, waarvoor de subsidieregelingen ter verbetering van de economische en sociale infrastructuur zouden gelden. Buiten de ontwikkelingsgebieden om werden nog enkele andere plaatsen als industrialisatiekernen aangewezen.

De centrale doelstelling van het regionale industrialisatiebeleid in de jaren 1951-1959 is het terugdringen van de structurele regionale werkloosheid. Daarbij gelden twee strategieën. Ten eerste het bevorderen van de emigratie en de migratie; de migratie onder meer op basis van een verhuiskostenvergoeding aan werkloze arbeiders die wegtrekken uit gebieden met een structurele werkloosheid. Ten tweede het spreiden van de industrialisatie door regionale concentratie.

Per ontwikkelingsgebied krijgt het beleid gestalte door de volgende typen maatregelen:

- subsidies ter verbetering van de economische infrastructuur van het gebied (verkeersvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen);
- subsidies en voorzieningen ter verbetering van de economische infrastructuur van de ontwikkelingskernen (aanleg industrieterreinen);
- maatregelen ter verbetering van de sociale infrastructuur (onderwijsvoorzieningen, met name voor wat het nijverheidsonderwijs betreft, woningbouw, welzijnsvoorzieningen);
- het premiëren van de bouw van nieuwe bedrijfsruimten op basis van de premiereregeling 'Bevordering Industrievestiging Kerngemeenten' (1953-1959), later de 'Bevordering Industrialisatie Ontwikkelingskernen' (1959-1964).

Zuid-Oost Drenthe is het eerst aangewezen ontwikkelingsgebied. Het is in tweeërlei opzicht een bijzonder plan. Naast infrastructurele maatregelen zal de centrale overheid ook in de turfproductie interveniëren, door zowel de mechanisatie te bevorderen als de turf-research ter hand te (doen) nemen (TNO).

In 1949 subsidieert het Rijk de bouw van een automatische turfbagger; in 1950 financiert het Rijk een verbeterde automatische turfbagger volledig en in 1951 een tweede; verder wordt er geëxperimenteerd met een sleuvingraafmachine. De mechanisering van de bedrijfstak verloopt dankzij deze initiatieven en de belangstelling van de verveners snel. De turf-research mislukt daarentegen. Uit onderzoek van het kunststoffeninstituut TNO blijkt dat het technisch weliswaar mogelijk is uit veen hoogwaardige technische produkten te winnen, maar dat zulks bedrijfseconomisch niet rendabel is. Het onderzoek van de Landbouwwerkgroep TNO om veen langs chemische en biologische weg te benutten voor respectievelijk structuurverbetering van de grond en bemesting levert evenmin veel op (13).

Een tweede bijzonderheid van het ontwikkelingsplan voor Z.O.-Drenthe is dat het met Marshall-gelden is gefinancierd (5 miljoen gulden van de tegenwaarderekening) (14).

Anders dan in Zuid-Oost Drenthe kennen de andere ontwikkelingsplannen slechts maatregelen op het terrein van de verkeers-technische, economische en sociale infrastructuur. Voor alle ontwikkelingsgebieden geldt vanaf 1953 de investeringspremieregeling 'Bevordering Industrialisatie Kerngemeenten' (BIK). Dit is een opvolger van de voor die tijd geldende 'Subsidieregeling Industriebouwen Kerngemeenten' (SIK), waarop slechts zelden een beroep werd gedaan. De SIK was in de praktijk niet aantrekkelijk omdat aspirant-huurders tezamen voor 15 procent (later 10 procent) moesten deelnemen in de financiering van de hal. De SIK staat in de jaren 1949-1952 slechts pro memorie op de begroting van Economische Zaken. De BIK (1953-1959) is een aantrekkelijker subsidieregeling. Hij subsidieert tot een bepaald maximum (f 25,- per m² nuttig vloeroppervlak) de bouwkosten van industriële vestigingen of uitbreidingen in kerngemeenten. Er gelden twee nadere criteria: a. er moeten na de vestiging of uitbreiding tenminste 10 mensen in het betreffende bedrijf werken en b. per 50 m² nieuwe bedrijfsruimte moet een werkloze in dienst worden genomen (15).

1959-(1964)

In de tweede helft van de jaren vijftig wordt het accent in het regionale beleid geleidelijk verlegd van het bestrijden van de structurele regionale werkloosheid naar het ontlasten van de "Randstad". De zevende industrialisatienota (1960) maakt gewag van het "nieuwe regionale industrialisatiebeleid". De nadruk valt nu op "de bevordering van een betere spreiding van de industriële werkgelegenheid over ons land" (16).

De belangrijkste reden voor deze koerswijziging is de grote schaarste op (deel-)arbeidsmarkten in het westen van het land. Geconstateerd wordt dat de situatie in de Randstad het noodzakelijk maakt om:

- de relatief schaarse ruimte in het westen zo efficiënt mogelijk te benutten;
- te trachten de mogelijkheden, die elders nog aanwezig zijn voor vestiging van aan de zeevaart gebonden bedrijven, te ontsluiten;
- te bevorderen dat economische activiteiten, die niet (meer) aan het westen zijn gebonden, elders in het land worden uitgeoefend.

Het nieuwe beleid krijgt allereerst gestalte door een uitbreiding van de ontwikkelingsgebieden, die nu probleemgebieden gaan heten. Besloegen de ontwikkelingsgebieden van de jaren 1951-1959 circa 17 procent van het Nederlandse grondoppervlak, de probleemgebieden (sedert 1959) bestrijken tezamen 40 procent. Het zijn de drie noordelijke provincies, Noord-Oost Overijssel, Zeeland en delen van Noord-Holland, Noord-Brabant en Limburg (17). Het nieuwe regionale industrialisatiebeleid krijgt nader gestalte door uiteenlopende maatregelen (18):

- de intensivering van regionale infrastructuur programma's;
- een nieuwe indeling van concentratiegemeenten. In plaats van industrialisatiekernen worden nu ontwikkelingskernen en aanvullende ontwikkelingskernen aangewezen. Circa de helft van de oude industrialisatiekernen wordt hun status ontnomen; nagenoeg een zelfde aantal nieuwe ontwikkelingskernen wordt aangewezen;
- een nieuwe verhuiskostensubsidieregeling voor werklozen in probleemgebieden die vanwege het vinden van werk naar ontwikkelingskernen verhuizen. Vanaf 1960 worden verhuizingen van werklozen naar het westen van het land niet langer gesubsidieerd. Bovendien kunnen nu niet-werkloze industriearbeiders uit de Randstad, wier bedrijf geheel of gedeeltelijk wordt verplaatst naar een ontwikkelingskern, een beroep op de migratieregeling doen;
- een nieuwe en vergeleken met de rest van het land veel gunstiger trainingstoelageregeling voor werkgevers in probleemgebieden die bereid zijn werklozen in hun bedrijf op te leiden. De regeling subsidieert in de probleemgebieden de opleiding van een werkloze tot bijna elke functie in de industrie; het criterium is een functie die het cijfer 2 of hoger heeft gekregen in de beroepenclassificatie van de Directie voor de Arbeidsvoorziening. Elders in het land is het criterium het cijfer 4 of hoger;
- de (voortgaande) bevoordeling van ontwikkelingskernen bij het toewijzen van woningwetcontingenten;
- de (voortgaande) bevoordeling van ontwikkelingskernen bij de subsidiëring van voorzieningen op maatschappelijk, sociaal-cultureel en sociaal-hygiënisch terrein;
- de introductie op 20 april 1959 van één nieuwe premie- en prijsreductieregeling (respectievelijk voor industriegebouwen en industrieterreinen), de 'Bevordering Industrialisatie Ontwikkelingskernen'. Deze regeling vervangt de premiereregeling 'Bevordering Industrievestiging Kerngemeenten' (voor industriegebouwen) en de subsidiëring van industrieterreinen volgens de begrotingspost 'Bevordering Regionale Industrialisatie'. De nieuwe premiereregeling voor industriegebouwen behelst een aanzienlijke verhoging van de subsidies door het Rijk. Bedroeg de maximale premie per m² vloeroppervlak tot 1959 25 gulden, van 1959-1964 is

dat 35 tot 75 gulden, afhankelijk van de omvang van het gebouw (minimum omvang van 500 m²). De nieuw aan te trekken mannelijke (!) arbeidskrachten behoeven nu ook niet langer werklozen te zijn.

De rol die het ministerie van Economische Zaken - of nauwkeuriger: het Directoraat-Generaal voor de Industrialisatie - vervult in het regionale industrialisatiebeleid is te onderscheiden naar een regisserende en coördinerende functie (a) en het daadwerkelijk treffen van maatregelen (b).

a. Als regisseur van de regionale industrialisatie is het ministerie zowel initiator van het regionale industrialisatiebeleid als coördinator van het werk van vele betrokken instanties. De coördinatie van de infrastructurele werken is in belangrijke mate gedelegeerd aan de Raad voor de Ruimtelijke Ordening. De belangrijkste spelers zijn, met één uitzondering, reeds genoemd: gemeentelijke en provinciale besturen, Economisch-Technologische Instituten, de Vaste Commissie voor regionale vraagstukken, de Raad voor de Ruimtelijke Ordening, en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ongenoemd, maar niet minder belangrijk, zijn de vele ondernemers, die, op uiteenlopende, maar moeilijk te achterhalen wijzen, hebben getracht de regionale belangen met hun bedrijfsbelangen te verenigen. Het regionale industrialisatiebeleid vormt een reden tot rechtstreekse contacten tussen ondernemers en de overheid. Veelal gaan die contacten uit van ondernemers die vestiging in een van de aangewezen gebieden overwegen; soms ook van het departement van Economische Zaken of van lagere overheden (19).

In Zuid-Oost Drenthe heeft bijvoorbeeld de AKU een belangrijk stempel gedrukt op het ontwikkelingsplan. Dit blijkt onder meer uit de naam voor de verbinding van het Oranjekanaal met Emmen: Enkalonkanaal. Er was ook alle reden voor. De omstreeks 1950 in Emmen opgerichte Enkalonfabriek draagt gedurende de jaren 1950-1957 met 1607 arbeidsplaatsen (per 15-10-1957) voor 59 procent bij aan de groei van de industriële werkgelegenheid in dit ontwikkelingsgebied (20).

Uiterst belangrijk voor de regionale industrialisatie in deze periode is de expansie van het Philipsconcern. De personeelsbezetting van Philips-Nederland neemt in de jaren 1947-1962 in Eindhoven toe van 24.000 tot 39.500; in de voor een groot deel nieuwe vestigingen buiten Eindhoven groeit het personeelsbestand in dezelfde jaren van 10.000 tot 41.800 mensen. Het aantal Nederlandse Philips-vestigingen buiten Eindhoven groeit in deze periode van 26 in 1949 tot 42 in 1957 en 80 in 1965. Voor een deel worden zij in de ontwikkelings- en probleemgebieden gevestigd, voor een deel in stedelijke agglomeraties (Randstad, Alkmaar, Nijmegen en Apeldoorn) en voor een deel in "oude" industriegebieden (Meerij, Langstraat, Kempenland, Achterhoek, midden-Limburg). Van de 16 nieuwe vestigingen in de jaren 1949-1957 gaan er 5 naar de ontwikkelingsgebieden; van de 38 nieuwe vestigingen in de jaren 1958-1965 gaan er 11 naar de probleemgebieden. Het aantal Philipswerknemers in deze gebieden stijgt van 2500 in 1952 naar 5182 in 1957 (ontwikkelingsgebieden) en tot 12.137 in 1965 in de probleemgebieden.

Philips zoekt in de probleemgebieden de in de agglomeraties zo schaarse ongeschoolde arbeidskrachten. Het percentage ongeschoolde Philips-werknemers in de probleemgebieden bedraagt 80 procent in 1950 en 74 procent in 1960, tegenover respectievelijk 51 en 49 procent binnen geheel Philips-Nederland. Het concern biedt de probleemgebieden kwalitatief weinig aantrekkelijke werkgelegenheid. Gezien de enorme expansie is het concern desalniettemin een bijzonder gewilde gesprekspartner voor Economische Zaken en provinciale en gemeentelijke besturen (21).

b. De in het kader van het regionale industrialisatiebeleid getroffen maatregelen zijn in het voorgaande beknopt beschreven. Bartels en Van Duijn hebben deze zo veel als mogelijk gekwantificeerd. Tabel 8.1 geeft een beknopt en gesommeerd overzicht van de uitgaven van de ministeries van Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat (op basis van de begrotingsposten 'uitgaven gedaan of nog te doen') aan het regionale industrialisatiebeleid.

TABEL 8.1: Uitgaven regionaal industrialisatiebeleid 1949-1963 van Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat

Infrastructuurverbetering

1. Bevordering regionale industrialisatie (subsidiëring industrieterreinen 1949-1958)	3,4 miljoen gulden
2. Regionale ontwikkelingsplannen (1950-1963)	53,8 miljoen gulden
3. Infrastructuurprogramma's (1959-1963)	80,8 miljoen gulden

Subsidieregelingen voor bedrijven

4. Subsidieregeling industriehallenbouw kerngemeenten (1949-1952)	pro memorie
5. Bevordering industrievestiging kerngemeenten (1953-1962)	5,4 miljoen gulden
6. Bevordering industrialisatie ontwikkelingsgebieden (1959-1963)	38,6 miljoen gulden
7. Totaal (1949-1963)	182,0 miljoen gulden
8. Totaal als percentage van de rijksuitgaven (1949-1963)	0,14 procent
9. Totaal als percentage van de bruto-industriële investeringen	0,56 procent

Bron: regels 1-7: C.P.A. Bartels, J.J. van Duijn (1981), p. 154-164; regel 8: CBS, Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen, p. 150; regel 9: zie Hoofdstuk 4, noot 53.

Uit tabel 8.1 blijkt dat de uitgaven voor het regionale industrialisatiebeleid in hoofdzaak betrekking hebben op infrastructurale voorzieningen. Pas vanaf 1959 krijgt de subsidiëring aan bedrijven in de regio's enig gewicht. Binnen het geheel van de rijksuitgaven vormen de regionale uitgaven met 0,14 procent geen grote post. Vergeleken met het totaal van de bruto industriële investeringen in deze periode bedragen de regionale uitgaven iets meer dan een half procent daarvan. In deze berekening is voorbij gegaan aan de uitgaven voor het nijverheidsonderwijs, waar de ontwikkelingsgebieden een zekere prioriteit genieten, de betreffende geringe uitgaven van het ministerie van Sociale

Zaken (migratieregelingen en trainingstoeslagregeling) en de uitgaven van het ministerie van Volkshuisvesting, waar de ontwikkelingsgebieden enige prioriteit genieten bij de toewijzing van woningwetcontingenten.

8.2 Politieke aspecten van het regionale industrialisatiebeleid

Rondom de jaren vijftig hebben de grondslagen en inhoud van het regionale industrialisatiebeleid vrijwel de volledige instemming van de grote politieke partijen en de werkgevers- en werknemersorganisaties. De enige "dissonant" wordt vertolkt door de CPN; in de visie van deze partij dient er door de overheid méér werk in de regio's te worden geschapen, te financieren ten koste van de bewapeningsuitgaven.

De mogelijke discussie over de grondslagen van het regionale industrialisatiebeleid is in feite al gesmoord voor zij voor het voetlicht kan komen. Tijdens het industrialisatiedebat in de Tweede Kamer in 1949 was al vastgesteld, voor zover dat toen nog niet duidelijk was, dat de industrialisatiepolitiek niet planmatig (op basis van een investeringsplan) zou zijn, maar voorwaardenschepend en stimulerend, aan te vullen door spaarzame en selectieve overheidsinvesteringen op nauw omschreven terreinen (zie hoofdstuk 1.4). Daarmee is in feite tevens het kader voor de regionale industrialisatiepolitiek gegeven. Deze wordt eveneens voorwaardenschepend en stimulerend, zij het niet globaal, maar gericht op (aanvankelijk) negen ontwikkelingsgebieden en enkele afzonderlijke industrialisatiekernen.

Het industrialisatiedebat van 1949 - en daarmee de mogelijke oppositie van de PvdA tegen een louter voorwaardenschepend en stimulerend beleid, in plaats van een planmatig beleid - wordt bij de kamerbehandeling van de ontwikkelingsplannen (1952) niet herhaald. PvdA-woordvoerder Nederhorst berust, zoals blijkt uit zijn openingszinnen in de algemene beschouwingen, in de filosofie van de gemengde, maar niet-planmatige economie:

"Het vraagstuk van het regionaal richten van de industrie is wel een van de moeilijkste vraagstukken, waarvoor de ondernemingsgewijze produktie zich gesteld ziet. Stelt men zich op de basis van de private ondernemingsgewijze produktie, dan kan men ook in een maatschappij, die geen vrij spel laat aan de maatschappelijke krachten, door het tegengaan van bepaalde vestigingen toch een zekere invloed op het vestigingsbeleid uitoefenen. Maar het is geheel iets anders een vestiging tegen te gaan dan een bepaalde vestiging te bevorderen, om maar niet te spreken van bepaalde vestigingen te gelasten. Hier zijn inderdaad grenzen gesteld aan de huidige maatschappelijke organisatie. De Regering zal het met mij eens zijn, dat men dan ook op dit gebied een zeer beperkte armslag heeft; veel meer dan het gunstig maken van de omstandigheden voor vestiging kan men in dit geval niet doen en dan is het nog altijd de vraag, of de ondernemersactiviteit zal reageren op de gunstige gemaakte omstandigheden" (22).

De vestigingsvrijheid is een axioma van het regionale industrialisatiebeleid. Dat blijft het ook wanneer de Randstad in economisch opzicht uit zijn voegen kraakt, zoals in de laat-

ste jaren vijftig en eerste jaren zestig. In de zesde industrialisatienota (1958) beziet minister Zijlstra (ARP) de vestigingsvrijheid nog eens in het licht van de overvolle Randstad:

"Uiteraard zou de overheid kunnen overwegen de vestiging in het westen te beperken door het hanteren van een vergunningenstelsel (...). (E)en van de uitgangspunten van het beleid (moet echter) blijven, dat de ondernemer zelf zijn keuze van vestigingsplaats doet. Niet alleen kan hij beter dan de overheid de voor- en nadelen van een bepaalde vestigingsplaats beoordelen, doch wat belangrijker is, hij moet juist als ondernemer de consequenties van zijn vestigingskeuze dragen" (23).

Tijdens het kamerdebat komt de PvdA-afgevaardigde Vermeer op deze zaak terug. Hij geeft de minister ter overweging, echter zonder er werkelijk een punt van te maken, dat op industrieterreinen in het westen bepaalde vestigingen geweerd zouden kunnen worden, indien zij wat hun vestigingsfactoren betreft niet specifiek aan het westen zijn gebonden; hiervoor zou dan een vergunningenstelsel met restrictief geformuleerde criteria nodig zijn. Deze gedachte krijgt evenwel geen steun (24). Anders dan in de Parijse en Londense agglomeratie, waar in deze tijd wel een vergunningenstelsel voor industriële vestiging fungeert, behoudt Nederland de nagenoeg volledige vestigingsvrijheid ook in de Randstad (25).

Het regionale industrialisatiebeleid rondom de jaren vijftig is, met instemming van alle partijen (behalve de CPN), vrij sober bewerktuigd. Naast de infrastructurale werken, die als collectieve goederen tot de "standaardtaak" van de overheid behoren, is de subsidiëring van bedrijvigheid in de probleemgebieden beperkt tot premiëring van industrieterreinen en de bouw van industriegebouwen. België, als contrast, kent in deze periode bijzondere rentevergoedingen, speciale financieringsmogelijkheden en belastingfaciliteiten voor vestigingen in bepaalde regio's (26). Opmerkelijk is ook dat de verruiming van de premie- en prijsreductieregeling voor industrieterreinen en -gebouwen ('Bevordering industrialisatie ontwikkelingsgebieden') slechts mondjesmaat instemming krijgt van de PvdA-fractie (de PvdA is op dat moment nog regeringspartij). Woordvoerder Vermeer: "Wij benaderen dit soort vraagstukken altijd met een zekere reserve. Het is moeilijk na te gaan, welk effect zij hebben. Er is een gevaar dat men intrinsiek zwakke bedrijven aantrekt. Het is bijzonder moeilijk de maat voor dit soort zaken duidelijk te stellen. Wij laten die reserves echter varen, omdat wij zien, dat er zoveel te doen is" (daarbij doelend op de gewenste ontlasting van het westen en de ook in deze jaren ernstige problemen in het noorden van het land) (27).

8.3 Evaluaties van het regionale industrialisatiebeleid

Is het regionale industrialisatiebeleid rondom de jaren vijftig succesvol geweest? Politiek relevante vragen zijn helaas in strikt wetenschappelijke zin vaak moeilijk te beantwoorden; zo ook deze.

Een van de eerste lessen die een student in de sociale wetenschappen krijgt, of behoort te krijgen, is dat de maatschappij geen laboratorium is. Bartels en Van Duijn elaboreren deze les voor de evaluatie van regionaal beleid. Het is, aldus deze auteurs, niet mogelijk de feitelijke regionale ontwikkeling, die mede is beïnvloed door overheidsmaatregelen, te vergelijken met wat die ontwikkeling zonder overheidsbeleid geweest zou zijn. "Strikt genomen is het dus onmogelijk om de effecten van overheidsbeleid te meten (...). We kunnen slechts meer of minder plausibele veronderstellingen over de invloed van beleidsmaatregelen maken en deze toetsen aan het historisch materiaal" (28).

Bartels en Van Duijn noemen drie methoden om (regionaal) beleid te evalueren.

1. De doelstellingen van het regionale beleid - eventueel nader te operationaliseren - kunnen worden vergeleken met feitelijke ontwikkelingen. Deze werkwijze geeft evenwel geen uitsluitel op de vraag of, en zo ja in welke mate, de feitelijke uitkomsten het resultaat van het gevoerde beleid zijn. Voorbeelden van dit type evaluatie geven de industrialisatienota's en de Memores van Toelichting op de begrotingen van Economische Zaken.

2. De resultaten van het beleid kunnen worden geëvalueerd door in te schatten wat de ontwikkeling zonder beleid geweest zou zijn. Tot deze benadering zijn zowel de verschillende (economische) modelbenaderingen te rekenen als enquetes bij ondernemingen die beogen na te gaan in welke mate overheidsmaatregelen van invloed zijn op investeringsbeslissingen. De meest relevante modelmatige evaluaties van het regionale industrialisatiebeleid rondom de jaren vijftig zijn de residuale analyse van Vanhove (1962) en de shift-share analyse van Bartels (1980); door het SISWO is een enquête-onderzoek verricht naar verplaatsingsfactoren in de jaren 1950-1962.

3. De resultaten van beleid kunnen worden geëvalueerd door internationale vergelijking. Het fundamentele probleem hier is dat er naast het gevoerde beleid zoveel verschillende factoren een rol spelen die van invloed zijn op regionale ontwikkelingen, dat het nauwelijks mogelijk is om de invloed van verschillende vormen van regionaal beleid in landen te vergelijken. Verschillen in regionale ontwikkelingen kunnen, met andere woorden, zowel aan verschillen in beleid als aan een verschillende invloed van andere relevante factoren worden toegeschreven.

In het vervolg van deze paragraaf worden de belangrijkste resultaten van onderzoek naar het regionale industrialisatiebeleid rondom de jaren vijftig besproken. Een onderzoek van het eerstgenoemde type is de achtste industrialisatienota. De studies van het SISWO (1970) en Vanhove (1962) zijn de belangrijkste representanten van het tweede type benadering. Internationaal vergelijkende studies naar de invloed van verschillende vormen van regionaal beleid (waaronder het Nederlandse) rondom de jaren vijftig zijn, voor zover mij bekend, niet ondernomen.

Achtste industrialisatienota

De achtste industrialisatienota ademt een zekere tevredenheid uit met de vorderingen van de regionale industrialisatie in de jaren 1950-1962. De verbeterde spreiding van de industrie wordt evenwel niet zonder meer aan het gevoerde beleid toegeschreven: "De grote betekenis van dit regionale beleid is (...) dat het, ook waar het bedrijfsleven al uit andere hoofde belangstelling voor vestiging buiten de bestaande concentratiegebieden had gekregen, aan die belangstelling richting heeft gegeven" (29).

De regionale spreiding van de industriële werkgelegenheid in de jaren 1950-1962 is op te maken uit tabel 8.2.

TABEL 8.2: Indicatoren van de spreiding van industriële werkgelegenheid 1950-1962

	industriële arbeidsplaatsen als percentage van het aantal inwoners		provinciale werkloosheid		groei industriële werkgelegenheid 1950-1962; procenten	aandeel groei 1959-1962 in (5)	groei werkgelegenheid metaalindustrie 1950-1962; procenten
	1950 (1)	1960 (2)	1950 (3)	1960 (4)	(5)	(6)	(7)
Groningen	6,9	7,8	3,6	3,8	20,5	51,5	
Friesland	4,3	5,8	3,1	3,5	55,8	44,1	
Drenthe	4,9	6,7	6,5	5,6	73,8	52,3	
Noorden					42,3	49,0	142,1
Overijssel	14,4	13,4	1,3	1,5	10,7	62,5	
Gelderland	9,4	9,4	2,3	0,9	23,7	40,7	
Oosten					17,4	47,3	45,3
Utrecht	8,6	7,9	1,8	0,8	10,5	43,4	
Noord Holland	9,4	8,6	2,3	0,8	6,4	68,2	
Zuid Holland	8,4	7,9	2,3	0,8	7,8	36,1	
Westen					7,5	48,3	20,0
Zeeland	5,2	5,3	1,9	2,7	13,6	42,1	
Noord-Brabant	12,7	13,7	3,2	1,2	34,7	33,8	
Limburg	13,1	13,2	1,5	0,8	23,3	5,7	
Zuiden					29,5	26,0	70,8
Nederland	9,5	9,5	2,5	1,3	18,2	38,0	40,5

Bron: Achtste industrialisatienota (1963); Centrum voor Staatkundige Vorming (1963).

De groei van de industriële werkgelegenheid (1950-1962) is in het noorden en het zuiden aanzienlijk groter dan het landelijk gemiddelde. In Noord-Brabant en Limburg wordt die groei vooral in de jaren 1950-1958 gerealiseerd. In de drie noordelijke provincies is deze groei in de jaren 1950-1958 globaal dezelfde

als in de jaren 1959-1962. Uit de kolommen (1) en (2) in tabel 8.2 blijkt dat het belang van de industriële werkgelegenheid in deze periode in de probleemprovincies, met uitzondering van Overijssel (waar slechts het noord-oostelijk deel probleemgebied is), toeneemt. In de drie 'westelijke' provincies daalt daarentegen het aantal arbeidsplaatsen in de industrie per honderd inwoners.

Volgens het laatste criterium zijn Overijssel, Brabant en Limburg de meest geïndustrialiseerde provincies. In het westen is volgens genoemd criterium reeds in deze periode een proces van de-industrialisatie gaande. Verder blijkt uit kolom (7) dat het aantal industriële arbeidsplaatsen in de metaalindustrie - de industriële bedrijfstak bij uitstek in deze periode - buitenproportioneel toeneemt, vooral in het noorden van het land.

Het SISWO-onderzoek (30)

Het SISWO-onderzoek bestaat uit twee deelonderzoeken. Het eerste deelonderzoek geeft een kwantitatief beeld van migraties van industriële bedrijven (integrale en partiële verplaatsingen) in de jaren 1950-1962; het tweede deelonderzoek is een enquête onder 151 in de jaren 1959-1962 gemigreerde metaalbedrijven met tenminste 10 werknemers.

Het eerste deelrapport leert dat van de 14.916 in 1950 in Nederland gevestigde industriële bedrijven met 10 of meer werknemers in de periode 1950-1962 8,4 procent (1251 bedrijven) verplaatst is (partieel of integraal). Het zijn vooral metaalen en confectiebedrijven. 61 procent van de bedrijfsmigraties vindt plaats binnen het eigen landsdeel, gegeven een indeling van Nederland in vier landsdelen (noord, west, oost en zuid). 31 procent (390 bedrijven) betreft migraties vanuit het westen (Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland) naar andere landsdelen. Het (negatieve) netto mobiliteitssaldo van het westen is 379 bedrijven, waarmee 23.000 arbeidsplaatsen zijn gemoeid.

Van de 390 uit het westen vertrokken bedrijven gaan er 117 naar het noorden (30 procent), 159 naar het oosten (41 procent) en 114 naar het zuiden (29 procent).

Van circa de helft van de verplaatste bedrijven konden de (provinciale) Economisch-Technologische Instituten (ETI's), die aan het onderzoek meewerkten, de naar hun inschatting belangrijkste migratiemotieven noemen. In 45 procent van die gevallen noemden de ETI's redenen betreffende de arbeidsmarkt: onvoldoende uitbreidingsruimte/slechte toestand van de bedrijfsruimte scoort 21 procent; mogelijkheden tot huur of koop van een bestaand bedrijfspand scoort 15 procent; afzetredenen 11 procent en overige redenen 8 procent. De betrouwbaarheid van deze resultaten is uiteraard zeer beperkt, zowel vanwege de matige respons, als vanwege de omstandigheid dat de waarnemingen afkomstig zijn van buiten de gemigreerde bedrijven staande derden.

Het migratiemotief 'arbeidsmarktrede' bleek echter ook op een andere wijze hard te maken. Het aantal verplaatste bedrijven in de afzonderlijke jaren 1950-1962 correleert met het aantal openstaande aanvragen voor arbeidskrachten in hetzelfde jaar ($r = 0,78$; 0,5 procent significant) (31).

Een opmerkelijk gegeven uit het SISWO-onderzoek is voorts dat van de groei van de industriële werkgelegenheid in de ontwikkelingskernen (1950-1962) 54 procent voortvloeit uit bedrijfsmigraties (32).

De motieven tot bedrijfsmigratie in de metaalindustrie in de jaren 1959-1962 zijn door het SISWO onderzocht op basis van een (mondelinge) enquête. Deze gegevens zijn in methodologisch opzicht betrouwbaarder dan de door de ETI's verstrekte migratierechten, omdat de betrokken ondernemers nu zelf naar hun motieven is gevraagd.

Een opmerkelijke uitkomst van de SISWO-enquête is dat het regionale industrialisatiebeleid, in ieder geval in de perceptie van de bevroegde ondernemers, geen doorslaggevende rol speelt bij bedrijfsmigraties. De belangrijkste motieven om het bedrijf (partieel of integraal) te verplaatsen (push factoren) zijn achtereenvolgend:

- gebrek aan uitbreidingsruimte (35 procent);
 - gebrek aan arbeidskrachten (25 procent).
- De belangrijkste, zij het niet doorslaggevende, bezwaren tegen bedrijfsmigratie (keepfactoren) zijn:
- verkeersontslotenheid van de oorspronkelijke vestiging (36 procent);
 - transportmogelijkheden van de oorspronkelijke vestiging (32 procent);
 - organisatorische overwegingen (30 procent);
 - traditionele waarde van de oorspronkelijke vestigingsplaats (29 procent);
 - investeringskosten (21 procent).

De belangrijkste motieven voor keuze van de nieuwe vestigingsplaats (pullfactoren) zijn:

- aanbod van ongeschoold/geoefend personeel (26 procent);
- lage huur; goedkope bouwgrond; goedkope energie (19 procent);
- ontslotenheid (13 procent);
- rijkssubsidies of premies in verband met het industrialisatiebeleid (12 procent).

Afgaande op de pullfactoren blijken in het SISWO-onderzoek arbeidsmarktoverwegingen het belangrijkste motief tot keuze van een vestigingsplaats. Daarnaast spelen factoren een rol die zijn beïnvloed door het regionale industrialisatiebeleid. Een enquête kan helaas geen inzicht geven in het besluitvormingsproces binnen een bedrijf. De antwoorden op de enquête-vragen bevatten ongetwijfeld een element van rationalisatie achteraf. Bovendien geeft de (een) enquête nauwelijks mogelijkheden tot het bepalen van het gewicht van de vestigingsfactoren. Daardoor is het niet mogelijk conclusies te formuleren over het gewicht van het regionale industrialisatiebeleid in de gerealiseerde industriespreiding rondom de jaren vijftig. Dit laat evenwel onverlet dat het Siswo-onderzoek twee belangrijke conclusies mogelijk maakt.

Ten eerste blijkt de groei van de industriële werkgelegenheid (1950-1962) in de ontwikkelingskernen voor meer dan 50 procent uit bedrijfsmigraties voort te vloeien. Ten tweede blijken arbeidsmarktoverwegingen in deze periode een zeer belangrijk motief tot bedrijfsmigratie. In het kader van dit hoofdstuk is er

vervolgens een derde conclusie mogelijk. Het regionale industrialisatiebeleid, gekenmerkt door het uitgangspunt van decentralisatie door regionale concentratie, heeft met de verschillende regionale infrastructuurprogramma's zo niet effectief, dan toch adequaat ingespeeld op de regionale problemen enerzijds en de in veel jaren overspannen arbeidsmarkten in het westen van het land anderzijds. Of, en zo ja in welke mate, de subsidiëring door het Rijk van regionale vestigingen aan de regionale industrialisatie heeft bijgedragen is evenwel onduidelijk.

Het regionale beleid als restfactor

De belangrijkste (33) en eerste poging om de mogelijke invloed van het Nederlandse regionale industrialisatiebeleid (in de jaren vijftig) te meten is ondernomen door een Belg. Vanhove heeft op basis van een verdeling van Nederland in 42 economisch-geografische gebieden de groei van de industriële werkgelegenheid in een gebied (Y), op basis van een regressie-analyse, gerelateerd aan een viertal algemene en verklarende locatie-variabelen. De analyse heeft betrekking op de periode 1950-1960. Twee van de vier algemene locatie-variabelen leverden significante uitkomsten op: de gemiddelde arbeidsreserve (A) en het gemiddeld inkomen per belastingplichtige in de industrie in 1955, het loonpeil (L). In formule:

$$Y = 7,613A - 10,178L + 43,80$$

$$(R = 0,815; \text{standaarddeviaties: } A = 1,3; L = 3,857).$$

De werkelijke en de met de formule berekende groei van de industriële werkgelegenheid in de negen probleemgebieden is als volgt:

	werkelijke groei	berekende groei	verschil
Zuid-West Groningen	11,2%	17,0%	- 5,8
Oostelijk Groningen	20,5%	36,0%	-15,5
Oostelijk Friesland	63,1%	42,6%	+20,5
Zuid-Oost Drenthe	64,8%	64,0%	+ 0,8
Noord-Oost Overijssel	51,2%	37,1%	+14,1
Oost. West-Friesland (NH)	7,9%	13,2%	- 5,3
Z.W. Noordbrabant	28,8%	20,0%	+ 8,8
N.O. Noordbrabant	86,4%	23,5%	+62,9
Noordelijk Limburg	77,8%	20,3%	+57,5

Een positief verschil tussen de werkelijke groei en de berekende groei is door Vanhove geïnterpreteerd als een succes van het regionale industrialisatiebeleid. Dit resultaat geldt dan vier van de negen ontwikkelingsgebieden: Oostelijk Friesland, Noord-Oost

Overijssel, Noord-Oost Noordbrabant en Noordelijk Limburg. Op basis van specifieke argumenten acht Vanhove het beleid in drie andere ontwikkelingsgebieden eveneens succesvol.

In Zuid-West Noordbrabant wordt "het verschil" aanmerkelijk groter wanneer het ontwikkelingsgebied wordt verruimd met de Baronie van Breda en het Land van Bergen op Zoom.

In Zuid-Oost Drenthe is de berekende groei waarschijnlijk vertekend doordat de hoge arbeidsreserve aldaar minder beschikbaar is dan elders; de arbeidsreserve bestaat uit een betrekkelijk groot aantal oudere veenarbeiders die moeilijk inzetbaar zijn in fabrieksmatige produktie. Een lagere waarde voor de arbeidsreserve leidt in de formule vervolgens tot een geringere berekende groei en daarmee tot een groter positief "verschil".

In Oostelijk West Friesland (NH) is, in tegenstelling tot Zuid-Oost Drenthe, de werkelijke groei een factor die nadere interpretatie behoeft. Deze is, aldus Vanhove, relatief gering doordat aanpalende gebieden hier een grote zuigkracht op de factor arbeid uitoefenen (pendelarbeid). Ongeschoolde arbeiders vinden relatief hoogbetaald werk bij de Hoogovens en in de voedingsnijverheid in de Zaanstreek.

Kan nu op grond van Vanhove's regressie-analyse geconcludeerd worden tot een effectief regionaal industrialisatiebeleid in de jaren vijftig? Vanhove meent van wel: "Voor enkele ontwikkelingsgebieden is het verschil tussen de werkelijke groei en de berekende groei toch merkwaardig. Meerdere vestigingen hadden evengoed in een nabijgelegen gebied kunnen plaatsvinden. Daarin steekt een element dat ons doet besluiten dat de regionale politiek doeltreffend was" (34).

Bartels en Van Duijn - de laatste verrichtte zelf een soortgelijk onderzoek naar het regionale beleid in de jaren zestig - hebben hun twijfels bij Vanhove's conclusie. Hun voornaamste argumenten zijn: 1) De residuen (het "verschil" in de tabel) zullen meer dan alleen beleidseffecten bevatten; 2) de residuen van alle 42 regio's tezamen hebben een gemiddelde waarde van nul. Dat betekent dat de absolute waarde geen betekenis toekomt, doch slechts de rangorde van residuen. "Om tot een positieve waardering van het regionaal beleid te kunnen concluderen (is) vereist dat de ondersteunde gebieden boven in de ranglijst zijn te vinden en de niet-ondersteunde gebieden onderin". (35) Dit laatste is in Vanhove's onderzoek niet het geval.

Een eerste conclusie in het kader van dit hoofdstuk is met het voorgaande gegeven. In strikt wetenschappelijke zin valt op basis van Vanhoves regressie-analyse niet te concluderen tot de (in-)effectiviteit van het regionale industrialisatiebeleid in de jaren vijftig. Vanhoves onderzoek ondersteunt daarentegen wel de hypothese, die naar aanleiding van het Siswo-onderzoek reeds ter sprake kwam, dat rond de jaren vijftig de groei van de industriële werkgelegenheid in een bepaald gebied gecorreleerd is met de aldaar aanwezige arbeidsreserve.

8.4. Regionaal beleid, economische theorie en industrialisatie; enkele conclusies

Regionale economie als subdiscipline kent au fond twee vertrekpunten van analyse: de economische aanbodzijde en de vraagzijde. Beide invalshoeken voeren tot uiteenlopende beleidsaanbevelingen.

Uitgaande van de neo-klassieke benadering, die de aanbodzijde als vertrekpunt heeft, tendeeft een economisch systeem naar een evenwichtige verdeling van inkomens (en werkgelegenheid) wanneer voldaan is aan de basisveronderstellingen in de theorie: 1. volkomen concurrentie en volledige geïnformeerdheid van marktpartijen; 2. volledige mobiliteit van arbeid en kapitaal; 3. volledige benutting van produktiefactoren (36). Stemt de economische werkelijkheid niet met deze veronderstellingen overeen dan is, uitgaande van de neoklassieke theorie, tevens het domein bekend van de oorzaken van regionale onevenwichtigheid. Een of meer van de volgende oorzaken kunnen dan de regionale onevenwichtigheid verklaren: 1. onvolkomen concurrentie tussen en/of onvolledige geïnformeerdheid van marktpartijen; 2. beperkte mobiliteit van arbeid en/of kapitaal; 3. onvolledige benutting van produktiefactoren, bijvoorbeeld vanwege regionaal verschillend uitvallende "institutionele" factoren.

De neoklassieke redenering is (evenals veel andere sociaal-wetenschappelijke theorieën) empirisch niet hard te maken, bij gebrek aan maatschappelijke laboratoria. De theorie is bovendien betrekkelijk willekeurig. De veronderstellingen verwijzen naar een wereld die niet van deze planeet is; zij bevatten op de keeper beschouwd een utopisch element. Mensen zijn - als voorbeeld - in hun rol als economisch actor slechts in uitzonderingsgevallen volledig geïnformeerd. Er tellen - als tweede voorbeeld - in het leven meer waarden dan het hebben van werk, al zijn de mogelijkheden om daaraan toe te geven historisch variabel, zodat volledige mobiliteit van de arbeid niet op de agenda van de maatschappelijk-politieke discussie staat of heeft gestaan. Het utopisch gehalte van de neoklassieke theorie 'spreekt' pas bij het gebruik van de theorie voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken; in dit geval het regionale industrialisatiebeleid. Voor het bestrijden van regionale 'onevenwichtigheden' dienen, uitgaande van de neoklassieke benadering, de bovenaangeduide oorzaken nader te worden geïdentificeerd en bestreden; de utopie moet naderbij worden gebracht.

De neoklassieke benadering is slechts één weg die door regionaal economie is bewandeld. Een tweede weg heeft de economische vraagzijde als vertrekpunt. Volgens deze benadering veroorzaakt een ongelijke vraag naar produkten van qua sectorale samenstelling verschillende regio's ongelijke economische impulsen en daardoor een uiteenlopende dynamiek van regionale ontwikkelingen (37). Vervolgens wordt, in het voetspoor van Keynes, het tot stand komen van een 'optimaal' evenwicht in en tussen regionale ontwikkelingen zelden als een automatisme opgevat (38). De verborgen utopie in deze vraagzijde-benadering is (veelal) de veronderstelde mogelijkheid van een rationeel interveniërende actor: de (centrale) overheid. De staat kan op een aantal wijzen

regio-specifieke vraagimpulsen tot stand brengen, die vervolgens via het multipliër-effect ook andere regionale bedrijvigheid kunnen uitlokken.

Naast de aanbodzijde- en vraagzijdebenaderingen van regionale vraagstukken kent de subdiscipline regionale economie in dit opzicht meer eclectische benaderingen, zoals de locatie-theorieën (39) en de daaraan verwante theorieën van agglomeratievoordelen en groeipolen (40).

Het regionale industrialisatiebeleid rondom de jaren vijftig wordt gedomineerd door de neo-klassieke visie (41):

- De financiële hoofdmoot van het beleid bestaat uit infrastructurele programma's: verkeersvoorzieningen, openbare nutsvoorzieningen, nijverheidsonderwijs en de aanleg van industrieterreinen. Doel van deze maatregelen is om de probleemgebieden in dit opzicht (meer) concurrerend met de rest van het land te maken. De infrastructurele programma's beogen de voorwaarden te scheppen waaronder een vollediger benutting van de produktiefactor arbeid mogelijk is.
- Voorts beoogt de premiëring van de industriebouw en de prijsreductie van industrieterreinen de mobiliteit van het kapitaal te vergroten. Deze subsidiëring biedt compensatie voor (al dan niet vermeende) nadelen van vestiging in een probleem- of ontwikkelingsgebied.
- De trainingstoeslagregeling, die in de loop van de jaren vijftig tot stand komt, beoogt evenzeer de vergroting van de mobiliteit van het kapitaal. De regeling drukt de kosten van de opleiding van nieuw personeel in de aangewezen regio's.
- De verhuiskostenregeling, in zijn beide varianten (42), beoogt de mobiliteit van de arbeid te vergroten.
- Tenslotte worden, vooral na 1959, buitenlandse investeerders nadrukkelijk geïnformeerd over de vestigingsmogelijkheden in de ontwikkelingsgebieden.

Het streven naar (industriële) decentralisatie door regionale concentratie, geconcretiseerd met het aanwijzen van kerngemeenten en (na 1959) ontwikkelingskernen is verwant met de groeipooltheorieën, zij het dat in het beleid slechts aandacht wordt geschonken aan de aanbodsfactoren. Bovendien zijn er wel erg veel "groeipolen" aangewezen.

Maatregelen die primair inspelen op de economische vraagzijde worden rondom de jaren vijftig in het kader van het regionale industrialisatiebeleid niet overwogen. Erg veel beleidsmogelijkheden zijn er vanuit deze optiek ook niet in Nederland, gegeven parameters als vestigingsvrijheid, liberalisatie van het (inter-)nationale handelsverkeer en het geringe aantal industriële overheidsbedrijven.

Mogelijkheden tot spreiding van industriële overheidsbedrijven zijn er in feite zelfs geheel niet. De openbare nutsbedrijven zijn vanwege de aard van hun diensten reeds regionaal gebonden. De Staatsmijnen (inclusief het opkomend chemisch bedrijf) - het belangrijkste overheidsbedrijf in de industriële sector - vervult sedert zijn oprichting al een belangrijke regionale functie. Alleen met betrekking tot de vestiging van de

Nederlandse Soda Industrie te Delfzijl, waaraan de staat slechts indirect bijdroeg (zie hoofdstuk 4.5), konden regionale industrialisatie-overwegingen een rol spelen, wat ook het geval was.

Het regionaal beleid rondom de jaren vijftig is regionaal industrialisatiebeleid. Pas later krijgt men meer en meer oog voor de belangrijke (potentiële) rol van de dienstensector in de (regionale) economie. In de tweede helft van de jaren zestig wordt vanuit die optiek een aanvang gemaakt met de spreiding van rijksdiensten (43). Regionaal industrialisatiebeleid wordt geleidelijk regionaal beleid.

In paragraaf 8.3 is vastgesteld dat de mogelijke effecten van het gevoerde regionale industrialisatiebeleid moeilijk zijn vast te stellen. De toenemende industrialisatie van de regio's in de jaren vijftig (tabel 8.2) is dan ook niet zonder meer toe te schrijven aan het beleid. Er zijn op zijn minst twee goede "oorzakelijke kandidaten" aan te wijzen: de schaarste op een aantal arbeidsmarkten buiten de probleemgebieden, vooral in het westen van het land en het gevoerde regionale industrialisatiebeleid. Beide oorzakelijke factoren hoeven elkaar niet uit te sluiten. Integendeel. De hypothese dat de probleemregio's fungeren als arbeidsreserve voor in de eerste plaats het westen van het land, verdraagt zich zeer wel met de hypothese dat juist wanneer deze regionale arbeidsreserves in versterkte mate en ter plekke (44) worden aangesproken, de staat een belangrijke regisserende taak toevallt middels het regionale (industrialisatie-)beleid. Vooral in perioden van schaarste op buiten de probleemregio's gelegen arbeidsmarkten kan met de infrastructuurprogramma's worden ingespeeld op de wensen van de nieuw aantredende industrie.

De voorgaande hypothese laat de vraag open of de investeringssubsidies (voor industriegebouwen) rond de jaren vijftig effectief zijn. De SISWO-enquête roept op zijn minst twijfel op omtrent een bevestigend antwoord. De meeste ondernemers hechten er desgevraagd geen groot gewicht aan (par. 8.3). Of de investeringssubsidies voor een beperkte groep van de migrerende metaalondernemers eventueel wel de doorslag hebben gegeven tot vestiging in een probleemgebied, is uit het SISWO-onderzoek helaas niet af te leiden. Om die vraag te beantwoorden zouden casestudies bruikbaar zijn, die echter niet voorhanden zijn. Casestudies hebben overigens een problematische generaliseerbaarheid als evident nadeel.

Samenvattend zijn de volgende conclusies te trekken uit de voorgaande beschouwing over het regionale industrialisatiebeleid.

1. Het regionale beleid is in Nederland na de oorlog ontwikkeld als onderdeel van het industrialisatiebeleid. Tot de tweede helft van de jaren zestig is de juiste aanduiding regionaal industrialisatiebeleid.

2. Het regionale industrialisatiebeleid rondom de jaren vijftig is overwegend aanbodseconomisch georiënteerd en geïnspireerd door de neoklassieke traditie in de economische wetenschap. Gegeven het politieke uitgangspunt van vestigingsvrijheid, zijn er vanwege het politieke streven naar liberalisatie van het nationaal en internationaal handelsverkeer en vanwege het geringe

aantal industriële overheidsbedrijven weinig mogelijkheden tot een op de economische vraagzijde georiënteerd regionaal beleid.

3. Het in financiële termen omvangrijkste bestanddeel van het regionale industrialisatiebeleid wordt gevormd door de infrastructuurprogramma's voor respectievelijk probleem- en ontwikkelingsgebieden, industrialisatiekernen en ontwikkelingskernen (tabel 8.1; de terminologie verandert rond 1959).

4. De inhoud van de infrastructuurprogramma's is de vrucht van samenwerking van gemeentelijke en provinciale overheden, Economisch-Technologische-Instituten en het Directoraat-Generaal voor de Industrialisatie (ministerie van Economische Zaken). De laatste vervult de regiefunctie terzake van het regionale industrialisatiebeleid.

5. Op centraal-politiek niveau is de belangrijkste pijler waarop de consensus over het regionale industrialisatiebeleid steunt de instemming met de vestigingenvrijheid van bedrijven als grondslag voor het beleid.

6. De effectiviteit van het regionale industrialisatiebeleid is in strikt wetenschappelijke zin (vooralsnog) niet vast te stellen. In het bijzonder geldt dit de eventuele effectiviteit van de regionale investeringssubsidies. Het gegeven dat de (in-)effectiviteit van investeringssubsidies (vooralsnog) niet is vast te stellen, impliceert evenwel niet dat zij ineffectief zijn.

7. Het regionale industrialisatiebeleid rondom de jaren vijftig is in financiële termen weinig omvangrijk. De regionale rijksuitgaven belopen 0,14 procent van de rijksbegroting, hetgeen overeenkomt met 0,56 procent van het totaal van bruto industriële investeringen (1949-1963).

8. De in veel jaren grote schaarste op verschillende arbeidsmarkten, vooral in het westen van het land, vormt een belangrijke, zo geen doorslaggevende factor in de rondom de jaren vijftig gerealiseerde regionale industrialisatie.

9. De industrialisatie in de jaren vijftig, gemeten als het aantal industriële arbeidsplaatsen per inwoner, wordt buiten de Randstad gerealiseerd. In de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Overijssel is er op grond van voornoemd criterium reeds in de jaren vijftig van een zekere de-industrialisatie sprake (tabel 8.2) (45).

10. Gegeven de juistheid van de stelling dat er in Nederland weinig ruimte is voor een primair op de economische vraagzijde georiënteerd regionaal (industrialisatie)beleid, is staatsinitiatief om met expanderende grote (industriële) bedrijven tot vestigingsovereenkomsten te komen, waarin regionale overwegingen een rol spelen, een van de meest in aanmerking komende middelen tot het voeren van een gevolgrijk regionaal (industrialisatie)beleid. Beide partijen moeten dan iets te bieden hebben. Rond de jaren vijftig vormden specifieke infrastructurale voorzieningen het belangrijkste "informele onderhandelingsbod" van de centrale en lagere overheden. Dat zo'n bod aantrekkelijk was voor verschillende grote ondernemingen (Philips, Enka) berustte in de eerste plaats op de schaarste aan arbeidskrachten in vooral het westen van het land.

9. INDUSTRIALISATIEPOLITIEK EN INDUSTRIALISATIE

"The case against industrial policy is that there is no strong case for it", aldus vertolkt de Japanner Odagiri het neo-liberaal reveil op industriepolitiek terrein (1). Industriepolitiek heeft in zijn beschouwing de ruime betekenis van "any policy that deals with market failure".

In het eerste hoofdstuk van deze studie is de Nederlandse industrialisatiepolitiek omschreven als de gedaante die de industriepolitiek rondom de jaren vijftig aanneemt. Vormt dit volgens vele auteurs zo succesvolle beleid (2) nu een case tegen Odagiri's these?

Een antwoord op die vraag vergt het vaststellen van de doelstellingen, de aanwijsbare industrialisatiepolitieke output en de gevolgen/resultaten van het gevoerde beleid. Na de afzonderlijke beschrijvingen en analyses van de verschillende onderdelen van het industrialisatiebeleid in de voorgaande hoofdstukken, kan hier het "project" industrialisatie in zijn geheel het onderwerp van analyse zijn. De leidraad daarbij is de eventuele houdbaarheid van Odagiri's these.

Teneinde Odagiri's stelling te kunnen weerspreken, zij het niet door een "harde" falsificatie, wordt in par. 9.1 gereflecteerd op de doelstellingen van de industrialisatiepolitiek. In par. 9.2 wordt de industrialisatiepolitieke output per beleidsonderdeel beknopt geresumeerd en geanalyseerd uitgaande van de vraag of er in beginsel marktalternatieven voor mogelijk waren. In een volgende paragraaf wordt de besluitvorming omtrent het gevoerde industrialisatiebeleid nader geanalyseerd uitgaande van de (sociologische) neo-corporatisme theorie. Deze paragraaf analyseert met behulp van die theorie de bestuurlijke vervlechtingen van staat en industrie die samenhangen met of voortvloeien uit het rondom de jaren vijftig gevoerde industrialisatiebeleid. Aan het slot van deze paragraaf wordt, mede op basis van de analyse van de industrialisatiepolitieke besluitvorming, geconcludeerd tot de niet-verdedigbaarheid in wetenschappelijk opzicht van Odagiri's stelling. In par. 9.4 worden de vervlechtingen van staat en industrie ten gevolge van het industrialisatiebeleid nader beschouwd; daarop aansluitend worden de belangrijkste gevolgen van en gevolgtrekkingen omtrent het gevoerde industrialisatiebeleid puntsgewijs geresumeerd.

9.1. Doelstellingen van de industrialisatiepolitiek

De hoofddoelstellingen van het industrialisatiebeleid zijn in algemene termen helder en politiek onomstreden: herstel van het evenwicht op de lopende rekening van de betalingsbalans en een toename van de industriële werkgelegenheid. In de praktijk worden deze hoofddoelstellingen en de daaraan gerelateerde sub-doelstellingen regelmatig geherformuleerd, nader gespecificeerd of aangepast aan gewijzigde omstandigheden. De in 1949 meest urgente doelstelling - herstel van het evenwicht op de lopende rekening van de betalings-

balans - kan al spoedig naar de achtergrond worden geschoven; vanaf 1952 kent deze rekening, met uitzondering van 1956 en 1957, een aanzienlijk positief saldo. De doelstelling ten aanzien van de groei van de industriële werkgelegenheid vinden we in de drie industrialisatieschema's. Voor de jaren 1948 tot medio 1952 wordt gemikt op 95 duizend (in 1950 bijgesteld op 125 duizend) volledige arbeidsplaatsen in de industrie (realisatie: 135 duizend); van medio 1952 tot medio 1957 wordt gemikt op 105 duizend industriële arbeidsplaatsen (realisatie: 208 duizend); van medio 1957 tot medio 1962 is dit doel 140 duizend (realisatie: 127 duizend) (3). In 1963 wordt de industrialisatie als voltooid beschouwd.

Voornoemde doelstellingen staan niet op zichzelf. Zij zijn als politieke doelstellingen gerelateerd aan andere politieke verlangens, die hier globaal zijn te omschrijven als de wensen met betrekking tot de economische orde en de plaats en taken van de staat op het terrein van de economische voortbrenging en de sociale rechtvaardigheid. Dit geheel van doelstellingen legt voor ieder van de verschillende politieke groeperingen in grote lijnen het arsenaal aan middelen vast, die zij voor het bewerkstelligen van de door alle politieke partijen en maatschappelijke organisaties gewenste industrialisatie toelaatbaar achten.

In de eerste naoorlogse jaren lopen de voorkeuren binnen het palet van de vaderlandse politieke hoofdstromen betrekkelijk uiteen. De sociaal-democratie wenst een planmatig sociaal-economisch beleid; de rooms-katholieke stroming wenst ordening, uitgaande van het subsidiariteitsbeginsel; de protestants-christelijken worstelen dan nog met het beginsel van soevereiniteit in eigen kring (dat vooral onder invloed van het CNV een ruime interpretatie krijgt en met het aantreden van jongere ARP-politici, J. Zijlstra voorop, snel aan betekenis inboet); de liberalen zijn de meest krachtige vertolkers van het verlangen van liberalisatie van de wederopbouwconomie.

De discussie over de PBO in de jaren 1945-1949 resulteert in een op de praktijk van het sociaal-economisch overheidsbeleid georiënteerde overeenstemming - of wellicht beter: berusting -, waarvan Minister Van den Brink, die het industrialisatiebeleid voor het parlementaire voetlicht brengt, de vruchten kan plukken. Het industrialisatie-debat echoot het kort tevoren in de Tweede Kamer gevoerde PBO-debat nog zwak na. Als grondslag van het industrialisatiebeleid accepteert het parlement een subsidiair overheidsoptreden: de staat schept voorwaarden voor industrialisatie die buiten het bereik van het particulier initiatief liggen, stimuleert het industriële initiatief zoveel mogelijk in algemene zin en treedt slechts in uitzonderlijke situaties op als industrieel investeerder. Het industrialisatiebeleid is noch planmatig, noch klassiek-liberaal, noch afgezonderd van een volledig soevereine industriële ondernemerssfeer, maar subsidiair tout court. Staat en industrieel bedrijfsleven (werkgevers en werknemers) dienen elkaar op basis van samenwerking te complementeren, waarbij de staat geen taken zal vervullen die binnen het bereik van het industriële bedrijfsleven liggen; een rekbare formule.

SCHEMA 9.1: De industrialisatiepolitieke output en in beginsel mogelijke marktalternatieven per beleidsterrein

<u>Beleidsterrein</u>	<u>Industrialisatiepolitieke output</u>	<u>Marktalternatief</u>
Industrialisatiebeleid (algemeen)	<ul style="list-style-type: none"> - industrialisatiegedachte en -voorlichting 	<ul style="list-style-type: none"> - particuliere industriële investeringen
Loonbeleid	<ul style="list-style-type: none"> - loonpeil, mede op basis van geleide loonpolitiek 	<ul style="list-style-type: none"> - loonpeil, op basis van vrije loonvorming
Prijsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> - prijspeil, middels geleide prijspolitiek 	<ul style="list-style-type: none"> - prijspeil, op basis van (geheel) vrije prijsvorming
Fiscaal beleid	<ul style="list-style-type: none"> - fiscaal (relatief) ontzien van winsten 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>geen</u>
Financieringsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> - oprichting en diensten Herstelbank - oprichting en diensten NPM - oprichting en diensten EFM - oprichting ICF - kredietgaranties NMB - diensten openbare nutsbedrijven - Breedband - NSI - particulier sparen 	<ul style="list-style-type: none"> - kapitaalmarkt zonder staatsinvesteringsmaatschappij - kapitaalmarkt zonder NPM - particuliere kredietverlening voor export-transacties - niet anders (voor 1965 is het ICF niet actief) - geheel particuliere kredietverlening aan midden- en kleinbedrijf - particulier initiatief - latere (?) start van moderne staalindustrie - volledig particulier initiatief - geringer spaaraanbod

Marktalternatieven voor het industrialisatiebeleid

De industrialisatiepolitiek beoogde subsidiair te zijn, ofwel - en in Odagiri's termen - marktimperfecties te corrigeren. De rekbaarheid van deze formule betreft de gebrekkige discriminatie van het criterium: wanneer is er sprake van een marktimperfectie, wanneer heeft een bepaalde overheidsvoorziening bijzondere voordelen boven een (imperfect) marktmechanisme en wanneer is de verschaffing van een zuiver collectief industrialisatiegoed noodzakelijk?

Slechts met betrekking tot de zuiver collectieve industrialisatiegoederen kan de vraag staat of markt geen rol spelen (zie verder). Terzake van de overige industrialisatievoorzieningen door de overheid is die vraag wel relevant, in dit verband met het oog op de evaluatie van de effectiviteit van het gevoerde beleid.

Strikt genomen zijn er rondom de jaren vijftig, met uitzondering van de fiscale industrialisatievoorzieningen, voor al de industrialisatiepolitieke outputs in beginsel marktalternatieven aanwezig. In beginsel, want het valt in de meeste gevallen niet uit te maken of er door de markt werkelijk een alternatief zou zijn geboden bij afwezigheid van de betreffende overheidsvoorziening.

In schema 9.1 is de industrialisatiepolitieke output per beleidsonderdeel beknopt weergegeven. In een afzonderlijke kolom is een in beginsel mogelijk marktalternatief genoemd. Onder output wordt hier verstaan de produktie door de overheid of mede door de overheid van economische (schaarse) goederen (waaronder diensten). Zuiver collectieve goederen behoren, zoals uit het schema is op te maken, rondom de jaren vijftig niet tot de industrialisatiepolitieke output.

Onder collectieve goederen verstaat de economische wetenschap die (economische of schaarse) goederen waarvan de consumptie door één individu niet ten koste gaat van de consumptie door een ander individu; het goed is ondeelbaar. Zijn collectieve goederen eenmaal aan een individu verschaft, dan kunnen ze zonder extra kosten ook aan andere consumenten worden geleverd (4). De definitie heeft betrekking op de consumptiekenmerken van een goed. In bepaalde gevallen kunnen consumenten zichzelf niet van consumptie uitsluiten (bijvoorbeeld: defensie, zeewering). Dit betreft dan zuiver collectieve goederen; deze zijn zowel naar het laatste criterium van niet-uitsluitbaarheid gedefinieerd als naar het eerste criterium van ondeelbaarheid. Zuiver collectieve goederen kunnen niet door de markt worden voortgebracht. Zowel vanwege de ondeelbaarheid als vanwege de niet-uitsluitbaarheid komt particuliere produktie van zuiver collectieve goederen neer op charitas, hetgeen iets geheel anders is dan marktgeoriënteerde produktie.

De observatie dat voor op één na al de industrialisatiepolitieke outputs marktalternatieven in beginsel aanwezig waren is niet opzienbarend. Industrialisatiepolitiek behoort niet tot de activiteiten van een nachtwakersstaat of minimale staat, maar kan zijn plaats slechts hebben in een gemengde economie (of een planeconomie). De observatie geeft aan dat de evaluatie van de effectiviteit van de industrialisatiepolitieke maatregelen in feite een vergelijking met een in beginsel mogelijk marktalternatief vergt. Zo'n evaluatie blijkt evenwel nauwelijks mogelijk (5):

- De mate waarin de loonontwikkeling is beïnvloed door de geleide loonpolitiek is (vooralsnog?) niet aantoonbaar (zie hoofdstuk 2, bijlage 2.1).
 - Men kan slechts speculeren over de vraag of, en zo ja in welke mate, het particulier initiatief de activiteiten van de staat op het terrein van de financiering van industriële investeringen zou hebben overgenomen. Concreet gaat het dan om de activiteiten van de Herstelbank, de NPM, de EFM, de kredietverlening aan het midden- en kleinbedrijf, de investeringsactiviteit van de openbare nutsbedrijven en de oprichting van Breedband en de Nederlandse Soda Industrie (zie hoofdstuk 4).
 - De vele en uiteenlopende bijdragen van het produktiviteitsbeleid aan de produktiviteitsontwikkeling in de industrie is niet exact vast te stellen; daarenboven kan men slechts speculeren over de vraag welke (geheel) particuliere produktiviteitsinitiatieven tot stand waren gekomen zonder produktiviteitsbeleid (zie hoofdstuk 5).
 - De human capital theorie en de credentials-theorie doen geen uitspraken over het effect van overheidsuitgaven voor onderwijs op de economische groei. Bovendien leert de vergelijking van beide theorieën dat meer onderwijs niet zonder meer een betere beroepskwalificatie impliceert (hoofdstuk 7).
 - De residuale benadering van de invloed van de groei van kennis op de economische groei biedt slechts een verklarende (residuale) factor die zich op velerlei wijzen laat interpreteren, uiteenlopend van technologie en de maatschappelijke kennisvoorraad tot het algehele sociale, economische en culturele klimaat (hoofdstuk 6 en 7; vooral hoofdstuk 7 voetnoot 86).
 - De mate waarin het regionale industrialisatiebeleid de werkgelegenheid in de probleem- en ontwikkelingsgebieden heeft beïnvloed is in strikt wetenschappelijke zin niet vast te stellen (hoofdstuk 8).
- Slechts met betrekking tot het op industrialisatie georiënteerde fiscale beleid, waarvoor evenwel geen marktalternatieven mogelijk zijn, bleek het wel mogelijk uitspraken te doen over de effectiviteit daarvan;
- de positieve invloed van een verlaging van bedrijfsbelastingen op de omvang van investeringen is - bij afwezigheid van een situatie van onderbesteding - op theoretische gronden aannemelijk en empirisch aantoonbaar (hoofdstuk 3).

Op deze plek is nu, gegeven het voorgaande, een eerste conclusie te verbinden aan Odagiri's stelling dat er geen sterke case voor industriepolitiek is te vinden: de sociale wetenschap heeft onvoldoende middelen om de industrialisatiepolitiek tot een in economisch opzicht sterke of zwakke case van industriepolitiek te bestemmen (6). Vergelijking van de industrialisatiepolitieke outputs met mogelijke resultaten langs de weg van de (imperfecte) markt - de industrialisatiepolitiek is immers niet gericht op de productie van zuiver collectieve goederen - blijkt (vooralsnog?) niet mogelijk.

9.3. (De theorie van het) Neo-corporatisme

In tegenstelling tot de vraag staat of markt is het neo-corporatisme primair georiënteerd op vormaspecten van het openbaar bestuur: de verschillende wijzen waarop sociaal-economische belangen kunnen worden gerepresenteerd en klassentegenstellingen gereguleerd. In tweede instantie wordt ook gereflecteerd op een aantal gevolgen van de vorm voor de inhoud van het openbaar bestuur (zie verder). De vraag staat of markt is daarentegen primair inhoudelijk: welke activiteiten moet de staat aan zich trekken, voor welke activiteiten zijn er marktalternatieven en wat zijn de bijzondere voordelen van overheidsvoorzieningen boven marktvoorzieningen. De effectiviteit van hetzij het staatsalternatief, hetzij het marktalternatief boven het ander bleek op industrialisatiepolitiek terrein niet uit te maken. De beoordeling van de beide alternatieven is in feite een zaak van politiek ondernemersschap.

Het effectiviteitsprobleem, evenals het neo-corporatisme, moet op twee niveau's worden onderscheiden: het praktisch-politieke niveau, en de reflectie daarop, het theoretisch-academische niveau. Beide niveau's beïnvloeden elkaar of kunnen elkaar beïnvloeden. Gegeven het effectiviteitsprobleem in zowel zijn theoretisch-academische dimensie, als in zijn praktisch-politieke dimensie, krijgt zowel het politieke besluitvormingsproces, als de sociaal-wetenschappelijke reflectie daarop een bijzondere betekenis. Immers, doordat de effectiviteit van het industrialisatiebeleid noch vooraf, noch achteraf exact is vast te stellen, is er in praktischpolitieke termen een bijzondere reden tot het optimaliseren van de besluitvorming in de vorm van het zoeken naar een zo breed mogelijke sociale en politieke consensus. Het risico van het achterwege laten daarvan is het optreden van conflicten en/of de obstructie van het beleid door sociaal-economische belangengroepen; omgekeerd kan de winst bestaan uit het optreden van synergie-effecten: consensus tussen beleidsmakers en beleidsgeadresseerden schept de meest gereede kans dat de wederzijdse inspanningen elkaar versterken. In theoretisch-academische zin bestaat de relevantie van een reflectie op politieke besluitvormingsprocessen zowel uit de verscherping van het inzicht in openbaar bestuur, als uit een roeien met de riemen die er zijn terzake van de evaluatie van sociaal-economisch overheidsbeleid. Een zekere maatschappelijk-politieke consensus is weliswaar geen voldoende, maar doorgaans wel een noodzakelijke voorwaarde voor een effectief sociaaleconomisch beleid.

De neo-corporatieve reflectie op besluitvormingsprocessen vestigt de aandacht op verschillende wijzen waarop uit klassentegenstellingen voortvloeiende (potentiële) conflicten kunnen worden gereduceerd en op een aantal gevolgen die daarbij in het geding zijn. Het vaststellen van deze gevolgen kan - desgewenst - bijdragen aan het opstellen van een (evaluerende) kosten-baten-rekening van (onderdelen van) sociaal-economisch beleid, zoals hier: de "case" industrialisatiepolitiek.

Alvorens te komen tot achtereenvolgend: een beschrijving van het corporatieve gehalte van het rondom de jaren vijftig gevoerde industrialisatiebeleid (schema 9.2), een nadere weerspreking van Odagiri's these en het vaststellen van de belangrijkste gevolgen van het industrialisatiebeleid (par. 9.4) is het van belang eerst

de kern van de (recente) neo-corporatieve theorievorming in een zestal punten samen te vatten.

1. Het neo-corporatisme als sociaal-wetenschappelijke theorie is een produkt van de jaren zeventig (7). Het betreft, in zijn verschillende varianten, een sociaal-wetenschappelijke reflectie op besluitvormingsprocessen op sociaal-economisch terrein, veelal gekenmerkt door een macro-oriëntatie (8). Sociaal-wetenschappelijk neo-corporatisme is op de eerste plaats beschrijvend van aard, al is het (uiteindelijk) georiënteerd op het vergelijkend aantonen van de mogelijke prestaties van corporatisme in het algemeen en/of op een evaluatie van de wijze waarop een land zijn bestuurlijke problemen oplost en zijn klassentegenstellingen reguleert.

2. Corporatisme kan worden omschreven als een politieke representatievorm waarin belangengroepen naast, of in samenwerking met regering en parlement, taken vervullen in de sfeer van sociale coördinatie, conflict-oplossing en collectieve besluitvorming (9). Het neo-corporatisme oriënteert zich (vooralsnog?) slechts op die belangengroepen die (a) een publieke status hebben en (b) georiënteerd zijn op belangen verbonden met de economische arbeidsverdeling (belangen van klassen, sectoren en beroepsgroepen) (10). De locatie van corporatistische verhoudingen wordt daarmee beperkt tot de driehoek: staat, kapitaal en arbeid. Neo-corporatisme is zo op te vatten als zowel een bijzondere wijze van beleidsvorming, als een bijzondere wijze van staatsoptreden binnen de arbeidsverhoudingen (11).

3. De functie van belangengroepen in een corporatistisch besluitvormingsproces is tweeledig. Enerzijds behartigen zij hun belangen naar de staat; belangen worden daarbij in tegenstelling tot de marxistische en pluralistische traditie niet als "objectief gegeven" beschouwd, maar als de plaats en tijd gebonden percepties van belangen door belangengroepen. Anderzijds "modellieren" belangengroepen de wensen van hun achterbannen door een specifieke selectie en articulatie van belangen, die als "de" belangen van de achterbannen naar voren worden gebracht. Schmitter introduceerde daartoe de term: belangenintermediatie (12).

4. Belangengroepen kunnen invloed uitoefenen in verschillende fasen van het besluitvormingsproces: (a) de initiërende fase (belangengroepen kunnen wensen met betrekking tot beleid tot een "issue" maken); (b) de consulterende fase (de staat kan beleidsvoornemens voorleggen aan belangengroepen, teneinde hun (mogelijke) reacties te vernemen of anticiperen); (c) de besluitvormende fase (belangengroepen kunnen in meer of mindere mate de staat "dwingen" tot bepaalde besluiten). Hebben de sociaal-economische belangengroepen in alle drie deze fasen een dominante vinger in de pap van de belangrijke beleidsonderdelen dan spreken Nedelmann en Meier van (een ideaaltypisch) "maatschappelijk corporatisme"; heeft de staat op de maatschappelijk als belangrijk gepercipieerde sociaal-economische beleidsonderdelen in voornoemde drie fasen de beslissende vinger in de pap, dan is er (ideaaltypisch) sprake van "staatscorporatisme" (13). Naast invloed op de besluitvorming kunnen belangengroepen ook publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefenen.

5. De neo-corporatieve theorie levert posten op voor een kosten-baten-rekening van corporatistische besluitvorming. De posten zijn tenminste de volgende (14):

Kosten

- bureaucratie
- aantasting/inperking van parlementaire verantwoordelijkheden
- conflicten tussen belangen-groepen worden opgelost ten koste van niet-vertegenwoordigde groepen (consumenten, middenklassen)
- druk op overheidsuitgaven (inflatie, fiscale lasten)
- interferentie met (eventuele) lange termijnplanning door de staat
- verzwakking van de interne democratie van belangenorganisaties

Baten

- conflictbeheersing
- sociale coördinatie
- oriëntatie op sociale en politieke consensus
- versterking van de sociale democratie
- synergie

Men merke op dat naast appels en peren ook andere vruchten deel van het assortiment uitmaken. De verschillende posten op deze rekening hebben uiteenlopende gewichten.

6. Neo-corporatisme verwijst als beschrijvend concept - veelal - naar een dimensie van ontwikkelingen in de besluitvorming van een land: de in- of excorporatie van belangengroepen in politieke besluitvormingsprocessen. Neo-corporatisme is hier dus niet op te vatten als een politieke ideologie of blauwdruk van een gewenste maatschappij-orde, al is zo'n begripsbepaling uiteraard wel mogelijk.

De jaren vijftig worden veelal gezien als een hoogtij van het vaderlandse corporatisme. Voor dit hoogtij is naast de historisch-empirische verklaring, die globaal neerkomt op de nationaal bijzondere invulling van de noodzaak de tijdens de oorlog deels verwoeste, deels ontwrichte economie te herstellen en weder op te bouwen, een (additionele) functionele verklaring mogelijk.

Offe heeft er op gewezen dat de corporatisering van de politieke structuur van hedendaagse maatschappijen vooral plaats vindt in perioden waarin de noodzaak tot institutionele hervormingen, als antwoord op ongewenst(e) (geachte) sociaal-economische ontwikkelingen dringend aanwezig is (15). De tweede helft van de jaren veertig en circa de eerste helft van de jaren vijftig zijn zo'n periode. De reeds voor de oorlog gepercipieerde noodzaak tot industrialisatie, zoals onder meer in het Plan van de Arbeid aan de orde gesteld, wordt dan alom erkend en krijgt al spoedig de status van een van de voornaamste maatschappelijke desiderata, zo niet ht belangrijkste.

Institutionele hervormingen wil ik in dit verband breed opvatten. Zowel het overgaan tot nieuwe vormen van overheidsbeleid als het instellen of herstructureren van statelijke, semi-statelijke en pseudo-statelijke instituties reken ik daartoe. Van deze instituties is op industrialisatiepolitiek terrein een lange rij te noemen: de instelling van het Directoraat-Generaal Industrialisatie als gevolg van een herstructurering van het ministerie van Economische Zaken (1949), de instelling van de tripartite (adviserende)

Hoofdkommissie voor de Industrialisatie (1949), de twee-partite Stichting van de Arbeid (1944), het Centraal Planbureau (1945), het College van Rijksbemiddelaars (1945), de tripartite Sociaal-Economische Raad (1950), de pseudo-statelijke Herstelbank (1945), Nederlandse Participatie Maatschappij (1948) en Export-Financiering-Maatschappij (1951), het Industrieel Garantiefonds (1958), het European Productivity Agency (1948), de tripartite Stichting Contactgroep Opvoering Produktiviteit (1950), de herstructurering van het technisch onderwijs, de oprichting van tal van collectief (mede) gefinancierde researchinstellingen en de expansie van TNO.

Al deze institutionele vernieuwingen en hervormingen betreffen collectieve keuzen, die niet bij voorbaat de instemming genieten van alle maatschappelijke groepen en klassen. De laatste worden in dit verband niet alleen gerepresenteerd door politieke partijen maar ook door werkgevers- en werknemersorganisaties. Corporatisering van de besluitvorming terzake van institutionele veranderingen betekent, functioneel beschouwd, het binden van toonaangevende groepen aan de uitkomsten van de besluitvorming. Op industrialisatiepolitiek terrein zijn de werkgevers- en werknemersorganisaties het belangrijkste intermediair van de staat en de beleidsgeadresseerden: (potentiële) industriewerkgevers en industriewerknemers.

Het is niet goed mogelijk de mate waarin publieke besluitvormingsprocessen zijn gecorporatiseerd precies en objectief vast te stellen. Immers, het gewicht dat een belangengroep in de verschillende fasen van één besluitvormingsproces (initiatie-, consultatie- en besluitvormende fase) in de schaal legt is in een afzonderlijk geval eventueel nog na te gaan; met betrekking tot een voortdurende stroom van besluitvormingsprocessen, zoals kenmerkend voor welhaast alle onderdelen van overheidsbeleid, is zulks schier onmogelijk. Hier is daarom een meer formele weg behandeld. Schema 9.2 geeft een indicatie van de mate waarin de onderdelen van het industrialisatiebeleid zijn gecorporatiseerd, afgaande op de samenstelling van de belangrijkste formeel bij het beleidsonderdeel betrokken organen en de bevoegdheden van die organen.

In schema 9.2 is te zien dat op slechts twee onderdelen van het industrialisatiebeleid geen (belangrijke) tripartite samengestelde organen functioneren: het technologiebeleid (avant le mot) en het regionale industrialisatiebeleid. In de betreffende hoofdstukken is reeds geconstateerd dat rond de jaren vijftig op deze terreinen nauwelijks politiek controversiële issues naar voren zijn gebracht. De beleidsgeadresseerden zijn hier in de eerste plaats ondernemers. De binding van deze geadresseerden aan het beleid geschiedt hier langs andere wegen dan de corporatistische weg. Op het terrein van het technologiebeleid wordt in ruime mate gewerkt met de figuur van het particuliere stelsel: de staat laat de behartiging van het publieke belang grotendeels over aan particuliere lichamen: verenigen, stichtingen en TNO (formeel een publiekrechtelijk lichaam). Op het terrein van het regionale industrialisatiebeleid worden (potentiële) investeerders zo mogelijk langs informele weg aan het beleid gebonden door bij de opstelling en uitvoering van de ontwikkelingsplannen rekening te houden met de belangen van (veelal de grotere) investeerders; en verder door verschillende premie- en subsidieregelingen.

SCHEMA 9.2: Corporatisering van het industrialisatiebeleid

<u>Beleidsonderdelen</u>	<u>Belangrijkste organen</u>	<u>Samenstelling</u>	<u>Bevoegdheden</u>
Industrialisatiebeleid (algemeen)	Minister(ie) EZ/DC industrialisatie Hoofdcie. v.d. Industrialisatie CIVI	politiek/ambtelijk tripartite particulier stelsel	beleidsvoorbereiding en -uitvoering advisering indus- trialisatiebeleid onderzoek/advies
Loonbeleid	Minister(ie) SZ	politiek/ambtelijk	beleidsvoorbereiding en -uitvoering
Prijzbeleid	College v. Rijksbemiddelaars Stichting v.d. Arbeid SER CPB	deskundigen benoemd door regering werkgevers- + werknemers- organisaties Tripartite ambtelijk	vaststellen arbeids- voorwaarden advisering advisering (12 maal) opstellen prognoses
Fiscale beleid	Minister(ie) EZ (Econ. Controle- dienst) SER	politiek/ambtelijk tripartite	beleidsvoorbereiding en -uitvoering advisering (2 maal)
Financieringsbeleid	Minister(ie) van Financiën Minister(ie) EZ SER	politiek/ambtelijk politiek/ambtelijk tripartite	beleidsvoorbereiding en -uitvoering beleidsvoorbereiding advisering (ëenmaal over dividend beper- king)
	Minister(ie) EZ Hoofdcie. v.d. Industria- lisatie Herstelbank NMP EFM ICF NMB	politiek/ambtelijk tripartite particulier stelsel particulier stelsel particulier stelsel particulier stelsel particulier stelsel	beleidsvoorbereiding en -uitvoering advisering herstelfinanciering en uitkering oorlogs- schaden participaties exportfinanciering verstrekken v. ga- ranties/deelnemen in financierings- maatschappijen kredietgaranties

Produktiviteitsbeleid	Minister zonder Portefeuille/ Minister PBO Minister(ie) EZ Technical Assistance COP Commissie-Berger SER	politiek/ambtelijk politiek/ambtelijk ambtelijk (VS) tripartite tripartite tripartite	beleidsvoorbereiding en -uitvoering beleidsvoorbereiding en -uitvoering beleidsvoorbereiding en -uitvoering beleidsvoorbereiding en -uitvoering i.v.m. loonbeleid advisering (2 maal)
Technologiebeleid	Minister(ie) van EZ Minister(ie) OKenW Rijksmiljverheidsdienst TNO Gesubsidieerde research- instellingen INAI's	politiek/ambtelijk politiek/ambtelijk ambtelijk particulier stelsel particulier stelsel particulier stelsel	beleidsvoorbereiding en -uitvoering beleidsvoorbereiding en -uitvoering voorlichting voorlichting + re- search research bevorderen acquisitie
Technisch onderwijsbeleid	Minister(ie) OKenW Minister(ie) EZ Commissie Goote (1947-1949) Commissie Faber (1949-1955) Besturenbonden Stichting v.d. Arbeid (commis- sie Vakopleiding) SER	politiek/ambtelijk politiek/ambtelijk ambtelijk/deskundigen/werk- gevers ambtelijk/deskundigen/werk- gevers verzulde onderwijsorganisat- ies werkgevers- en werknemers- organisaties tripartite	beleidsvoorbereiding en -uitvoering beleidsvoorbereiding en -uitvoering beleidsvoorbereiding en -uitvoering (lto) beleidsvoorbereiding en -uitvoering (lto) beleidsvoorbereiding en -uitvoering (lto) leerlingstelsel advisering (1 maal)
Regionaal industrialisatie- beleid	Minister(ie) EZ Minister(ie) VenW Vaste Commissie Provincies en gemeenten ETI's	politiek/ambtelijk politiek/ambtelijk deskundigen en werkgevers ambtelijk particulier stelsel	beleidsvoorbereiding en -uitvoering beleidsvoorbereiding en -uitvoering advisering beleidsvoorbereiding en -uitvoering onderzoek/advies

In feite zijn ook het financieringsbeleid en het fiscale beleid als onderdelen van het industrialisatiebeleid nauwelijks gecorporatiseerd. Deze stelling vereist enige toelichting.

De hoofdlijnen van het beleid terzake van de financiering van industriële investeringen krijgen de instemming van de werkgevers en de werknemersorganisaties in de vorm van een advies van de min of meer tripartite Hoofdkommissie voor de Industrialisatie (twee van de dertig leden zijn afkomstig uit de vakbeweging) (16). Deze commissie speelt later nog een adviserende rol ten aanzien van de oprichting van het Industrieel Garantie Fonds. Voor het overige is enerzijds het particuliere stelsel op het terrein van de financiering ruim vertegenwoordigd, anderzijds zijn er omvangrijke directe overheidsinvesteringen (Staatsmijnen, openbare nutsbedrijven, overheidsdeelnemingen).

De formele betrokkenheid van werkgevers- en werknemersorganisaties bij het in het kader van het industrialisatiebeleid gevoerde fiscale beleid is eveneens minimaal. De Sociaal-Economische Raad adviseert slechts éénmaal over een zeer specifieke onderdeel van het fiscale beleid: de afschaffing van de dividendbeperking. Daarnaast speelde de SER een initiërende rol bij de twee bestedingsbeperkingen (1951-53 en 1957/58), die mede met fiscale middelen werden gerealiseerd. De "filosofie" om de industrialisatie te bevorderen door een terughoudende politiek ten aanzien van de bedrijfsbelastingen vormde in de SER rond de jaren vijftig evenwel geen onderwerp van beraad (17). De "fiscale industrialisatiepolitiek" kan zo een niet-gecorporatiseerd onderdeel van het industrialisatiebeleid worden genoemd.

Tegenover de voornoemde niet of nauwelijks gecorporatiseerde beleidsonderdelen staan het loon-, prijsbeleid en het produktiviteitsbeleid waar de besluitvorming wel degelijk is gecorporatiseerd en in mindere mate ook het technisch onderwijsbeleid.

De geleide loonpolitiek kan als schoolvoorbeeld van corporatieve besluitvorming gelden. De centrale werkgevers- en werknemersorganisaties staan via de Stichting van de Arbeid én de SER in nauw overleg met de minister van Sociale Zaken alvorens deze richtlijnen uitvaardigt en via de Stichting van de Arbeid met het College van Rijksbemiddelaars. De werkgevers- en werknemersorganisaties worden zo niet alleen aan het beleid gebonden, maar trachten tegelijkertijd hun achterbannen zo goed als mogelijk aan het gevoerde beleid te binden (zie verder H. 2). Gegeven de ruime bevoegdheden van het College van Rijksbemiddelaars, zowel in de initiërende als consulterende en besluitvormende fasen van het loonbeleid, is op loonpolitiek terrein vervolgens eerder sprake van staatscorporatisme dan van maatschappelijk corporatisme.

De prijspolitiek, die als complement van de loonpolitiek wordt beschouwd, en meer in het bijzonder de liberalisering ervan, krijgt via de SER formeel de instemming van de werkgevers- en werknemersorganisaties (adviezen van 1951 en 1955).

Het produktiviteitsbeleid is rond de jaren vijftig in vergaande mate gedelegeerd aan de tripartite Stichting COP (wellicht is de term privatisering hier beter op zijn plaats). Binnen de COP hebben werkgevers en werknemers een grote ruimte om gezamenlijk produktiviteitsbeleid te formuleren en uit te voeren. Tot het mid-

den van de jaren vijftig spelen ook de Amerikaanse Marshall-autoriteiten een rol; deze toetsen de besteding van de ter beschikking gestelde fondsen. Anders dan de loonpolitiek is het produktiviteitsbeleid, zeker vanaf het midden van de jaren vijftig, te karakteriseren als een voorbeeld van maatschappelijk corporatisme.

Het technisch onderwijsbeleid is slechts partieel gecorporatiseerd (18). De hervorming en expansie van het leerlingstelsel wordt goeddeels op kracht van de werkgevers- en werknemersorganisaties tot stand gebracht (de commissie Vakopleiding van de Stichting van de Arbeid; in een later stadium adviseert de SER eenmaal over de vakopleiding). Bij de hervorming van het lager technisch onderwijs is de invloed van werkgevers op persoonlijke titel een belangrijke kracht. De werknemers(organisaties) ontbreken echter in de commissies Faber en Goote. De entamering van het uitgebreid technisch onderwijs geschiedt daarentegen geheel op kracht van het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, dat daarmee (aankankelijk) zelfs tegen de wensen van werkgevers ingaat. Ook terzake van de hervorming en uitbreiding van het middelbaar (hoger) technisch onderwijs lijkt dit departement de belangrijkste kracht.

In het voorgaande is, mede op basis van schema 9.2, een tweedeling geschetst van (formeel) niet of nauwelijks gecorporatiseerde en (formeel) wel gecorporatiseerde onderdelen van het industrialisatiebeleid. Tegenover het loon- en prijsbeleid, het produktiviteitsbeleid en het partieel gecorporatiseerde technisch onderwijsbeleid staan het nauwelijks gecorporatiseerde fiscale- en financieringsbeleid en het geheel niet gecorporatiseerde technologie- en regionaal industrialisatiebeleid.

Is er nu een verklaring voor deze tweedeling? Immers, alle beleidsonderdelen tezamen beoogden de voortgaande industrialisatie van Nederland.

Een eerste aanknopingspunt voor een antwoord is te vinden bij het nagaan van het object van een beleidsonderdeel. De gecorporatiseerde onderdelen van het industrialisatiebeleid blijken primair betrekking te hebben op de inzet van de factor arbeid, terwijl de niet of nauwelijks gecorporatiseerde beleidsonderdelen primair betrekking hebben op de inzet van de factor (industriële) kapitaal. Schema 9.3 geeft daar een beeld van.

De periode rondom de jaren vijftig is te beschouwen als een tijdperk van stabiel corporatisme. De staat en de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers weten op sociaal-economisch terrein, waaronder het industrialisatiepolitieke terrein, een grote mate van consensus te genereren. Deze consensus weerspiegelt zich - positief beschouwd - in de op overeenstemming georiënteerde arbeidsverhoudingen en - negatief beschouwd - in overeenstemming over de afwezigheid van formele invloed van georganiseerde werknemers en georganiseerde werkgevers op beleidsonderdelen die primair de inzet van de factor kapitaal trachten te beïnvloeden.

Offe karakteriseerde het compromis waarop een stabiel corporatisme berust als a-symmetrisch (19). De macht van de factor arbeid berust, aldus Offe, op organisatie. Individueel kunnen werknemers doorgaans geen vuist maken en zijn zij overgeleverd aan de

SCHEMA 9.3 : Aanknopingspunten van de onderdelen van industrialisatiebeleid

grillen van de arbeidsmarkt. Vakverenigingen formuleren en herformuleren bij wijze van spreken voortdurend de gezamenlijke belangen van werknemers en brengen deze tot gelding tegenover werkgevers en de staat. De belangrijkste sanctie die zij in dit proces kunnen toepassen is het collectief terugtrekken van de factor arbeid (staking). De macht van de factor kapitaal is daarentegen in grote mate geatomiseerd. Deze macht bestaat primair uit de vrijheid van investeren, welke ook de vrijheid tot niet-investeren (of elders investeren) impliceert. Anders dan de factor arbeid heeft het kapitaal geen organisatie nodig om het niet-investeren als sanctie tegenover

de claims van de factor arbeid en/of de staat toe te passen. "Capital can bring its obstructive power to bear even if it is not organized as an interest group", aldus Offe (20).

De a-symmetrische machtsbalans waarop een stabiel corporatisme berust is terzake van de industrialisatiepolitiek terug te vinden op de agenda van het corporatieve beraad: deze vermeldt slechts beleidsonderdelen die de inzet van de factor arbeid beïnvloeden. Werkgevers spreken in dit verband bij voorkeur van sociale factoren of sociale aspecten.

De beleidsonderdelen die de inzet van de factor kapitaal rechtstreeks beïnvloeden vormen geen (of nauwelijks) punt van corporatief beraad. De besluitvorming op het terrein van het fiscale beleid, het financieringsbeleid, het technologiebeleid en het regionale industrialisatiebeleid vindt deels louter op het niveau van de staat plaats en is deels verankerd in wat Couwenberg het particuliere stelsel noemde: privaatrechtelijke instellingen die het publieke belang behartigen (zie ook schema 9.2). Op de laatstgenoemde beleidsterreinen bezitten de werknemersorganisaties geen effectueerbare machtsposities. De werkgeversorganisaties evenmin, in tegenstelling tot haar leden: ondernemers en ondernemingen; deze nemen immers de investeringsbeslissingen en de daarin vervatte technologie- en locatiekeuzen.

Corporatieve besluitvorming - zo kan worden geconcludeerd - treffen we rondom de jaren vijftig slechts aan op die terreinen waar staat, arbeid en kapitaal alle drie een effectueerbare machtspositie innemen: de loonvorming, de arbeidsproductiviteit en - ten dele - het technisch onderwijs (leerlingstelsel). Daarentegen is de besluitvorming niet of nauwelijks gecorporatiseerd op terreinen waar werknemers geen effectueerbare machtspositie innemen: de bedrijfsbelastingen, de financiering (van industriële investeringen), de ontwikkeling van technologie en de regionale industrialisatie.

Op de laatste terreinen treffen we twee andere typen van besluitvorming aan. Ten eerste - en ideaaltypisch omschreven - het goevernementalisme: de regering neemt politieke besluiten en voert deze zelf uit, daarin bijgestaan door zijn ambtenarenapparaat en gecontroleerd door de Eerste en Tweede Kamer. Belangengroepen zijn in het besluitvormingsproces niet formeel gerepresenteerd. Het andere type besluitvorming is, in een variant op Couwenberg's particuliere stelsel, te omschrijven als particularisme: de staat besluit de behartiging van bepaalde taken, die van publiek belang worden geacht, over te laten aan particuliere lichamen.

Het particularisme (als beschrijvend concept) is te zien als een spiegelbeeld van het corporatisme:

CORPORATISME

- representatie van sociaal-economische belangengroepen in publieke sfeer
- intermediatie van belangen door werkgevers- en werknemersorganisaties (t.o.v. elkaar, de staat en achterbannen)

PARTICULARISME

- representatie van publiek belang in de particuliere sfeer
- intermediatie van publiek belang door particuliere organisaties (t.o.v. staat en marktsector)

CORPORATISME

- taken: sociale coördinatie, conflict-oplossing en collectieve besluitvorming
- doel: conflictreductie, binding van de beleidsgeadresseerden aan het beleid en synergie
- mogelijke kosten:
 - * publieke bureaucratie
 - * aantasting/inperking van parlementaire verantwoordelijkheid (21)
 - * conflictoplossing ten laste van niet-vertegenwoordigde belangengroepen
 - * interferentie met lange termijnplanning door de staat
 - * verzwakking van de (eventuele) interne democratie van belangengroepen (vanwege centralisme)

PARTICULARISME

- taken: sociale coördinatie, corrigeren van feilen in de markteconomie, produktie van pseudo-collectieve goederen
- doel: privatiseren van publieke interventies in het marktproces, binding van beleid aan de grondslagen van een markteconomie en synergie
- mogelijke kosten:
 - * particuliere bureaucratie
 - * aantasting/inperking van parlementaire verantwoordelijkheid (m.n. de controle op de besteding van de publieke middelen)
 - * produktie van collectieve goederen
 - * interferentie met marktontwikkelingen
 - * verzwakking van de markt-democratie (invisible hand)

"Particularistische" besluitvorming treffen we op industrialisatiepolitiek terrein vooral aan bij het financierings- en technologiebeleid. Het fiscale beleid en het regionale industrialisatiebeleid, evenals onderdelen van het technisch onderwijsbeleid, kennen in de eerste plaats een goevernementalistische besluitvorming.

Keren we nu terug naar Odagiri's these: "the case against industrial policy is that there is no strong case for it". Eerder is reeds geconcludeerd dat de sociale wetenschap (als niet-experimentele wetenschap) niet in staat is om het industrialisatiebeleid in al zijn facetten tot een sterke of zwakke case te bestempelen. Vervolgens is beargumenteerd dat om die reden het besluitvormingsproces, evenals de reflectie daarop, een bijzonder gewicht toekomt. Een zekere maatschappelijk-politieke consensus is als een noodzakelijke voorwaarde voor de effectiviteit van het beleid te beschouwen.

Wordt er rondom de jaren vijftig terzake van de industrialisatiepolitiek aan deze voorwaarde voldaan? Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. In voorgaande hoofdstukken is reeds beschreven dat er zowel met betrekking tot de hoofdlijnen van het industrialisatiebeleid, als met betrekking tot de onderscheiden beleidsonderdelen een grote mate van consensus werd gegenereerd. Deze consensus bestond ten dele uit een volmondige instemming van politieke partijen en werkgevers- en werknemersorganisaties, ten dele uit een berusting in de politieke minderheidspositie. De belangrijkste verschillen van inzicht betreffen:

- de wenselijkheid van een planmatig industrialisatiebeleid, in tegenstelling tot een regisserend en subsidiair industrialisatiebeleid (hoofdstuk 1);
- de wenselijkheid van bedrijfstakgewijs (on)gedifferentieerde loonvorming (hoofdstuk 2);
- de vraag of de staat op basis van belastingheffing (staatskapitaal-fonds) moest komen tot omvangrijker (industriële) staatsinvesteringen (hoofdstuk 3);
- de vraag of arbeiders en employés moesten delen in de mede door de loon- en belastingpolitiek beoogde versterking van de interne financiering van industriële investeringen (hoofdstuk 4);
- de vraag of de uitgebreid technische school moest worden geëntameerd (hoofdstuk 7).

Bovengenoemde punten spelen slechts in debatten in het parlement en/of in adviezen van belangengroepen. Beslissingen worden echter niet door stemmingen uitgevochten en evenmin door acties van belangengroepen uitgelokt. Om deze redenen kan van potentiële, maar toegedekte conflictstof worden gesproken, hetgeen kenmerkend te achten is voor een beleid dat over de gehele linie een grote mate van consensus genereert. Omgekeerd wordt, met het wegvallen van het industrialisatiebeleid als bindende factor, het sociaal-economische beleid vanaf het midden der jaren zestig van lieverlede conflictueuzer; voor het eerst met de "loonexplosie" van 1963/1964.

De industrialisatiepolitieke consensus rondom de jaren vijftig wordt gegenereerd op basis van de voornoemde drie besluitvormingsmechanismen, die, zoals volgt, functioneel gedifferentieerd zijn.

- a. De corporatistische besluitvorming is georiënteerd op de inzet van de factor arbeid. De besluitvorming is op loonpolitiek- en technisch onderwijsterrein nader te kwalificeren als staatscorporatistisch; op het terrein van het produktiviteitswerk als maatschappelijk-corporatistisch.
- b. De particularistische besluitvorming is georiënteerd op de inzet van de factor kapitaal. Het particuliere stelsel wordt slechts daar tot stand gebracht waar de staat van mening is dat het particulier initiatief dient te worden aangevuld.
- c. De goevernementalistische besluitvorming op industrialisatiepolitiek terrein blijkt, eveneens, hoofdzakelijk georiënteerd op de inzet van de factor kapitaal, zij het dan in de (globale of gerichte) voorwaardenscheppende sfeer en de sfeer van fiscale tarieven en fiscale of regionale investeringsfaciliteiten.

Vanuit bestuurlijke optiek kan de industrialisatiepolitieke consensus, zoals deze rondom de jaren vijftig is gegenereerd op basis van én corporatistische én particularistische én goevernementalistische besluitvormingskaders moeilijk anders dan een succes worden genoemd. In bestuurlijk opzicht kan het gevoerde beleid daarmee als een sterke case van industrialisatiepolitiek worden beschouwd. Het succes is dan consensus en het belangrijkste effect een synergie van de inspanningen van de bij het industrialisatieproces betrokkenen. Odagiri werkt zijn (neo-liberale) these evenwel slechts economisch uit. Het alternatief van industriepolitiek is dan de invisible hand. De werking daarvan is gegeven het bestaan van industrie-

politiek, evenwel niet of nauwelijks te achterhalen en dus ook niet te vergelijken met een industriële ontwikkeling inclusief industriepolitiek. Daardoor krijgt Odagiri's these het karakter van een neo-liberale slogan: de betekenis is ideologisch, waar niets op tegen is, zo dit duidelijk wordt gesteld. In wetenschappelijk opzicht is zijn economisch gearticuleerde these niet verdedigbaar.

9.4 Gevolgen van en gevolgtrekkingen omtrent het industrialisatiebeleid

Een algemeen en objectief gevolg van het gevoerde industrialisatiebeleid is de voortgaande ontwikkeling van de gemengde industriële economie. Voortgaand, want al voor de oorlog heeft de Nederlandse overheid bemoeienis met de industriële ontwikkeling, zoals ingeval van de oprichting van de Staatsmijnen (1901), de overijdsdeelneming aan de oprichting van de Hoogovens (1918), op het terrein van de openbare nutsvoorzieningen en met de reactieve schreden op het pad van de industriepolitiek in de jaren dertig (zie hoofdstuk 1.3). Na de oorlog, en vooral met de entamering van het industrialisatiebeleid, nemen de staatsinspanningen op industrieel terrein sterk toe en krijgt de gemengde industriële economie meer en meer inhoud. Staat en industrie geraken in toenemende mate bestuurlijk en financieel vervlochten en daarmee onderling afhankelijk.

De bestuurlijke vervlechtingen zijn in voorgaande hoofdstukken per beleidsterrein besproken. Zij zijn vervolgens in de voorgaande paragraaf in algemene termen besproken en deels samengevat in schema 9.2; niet in het schema vermeld zijn de bestuurlijke vervlechtingen voortvloeiende uit de industriële staats- en overheidsbedrijven en enkele staatsparticipaties in industriële ondernemingen (zie hoofdstuk 4).

De financiële vervlechtingen van staat en industrie zijn eveneens in voorgaande hoofdstukken besproken. Niet alle beleidsonderdelen genereerden omvangrijke financiële vervlechtingen. Op het terrein van het loon-, prijsbeleid en het produktiviteitsbeleid zijn deze te verwaarlozen, terwijl van het technisch onderwijsbeleid kan worden gesteld dat in het kader van het industrialisatiebeleid slechts de bijzondere aandacht voor het technisch onderwijs in zijn verschillende geledingen relevant is en niet het feit dat het onderwijs in Nederland overwegend door de staat wordt gefinancierd. Resteren dan het financieringsbeleid, het technologiebeleid en het regionale industrialisatiebeleid aan de uitgavenkant van het Rijk en het fiscale beleid aan de inkomstenkant. Bezien vanuit de industrie wisselen inkomsten en uitgaven van plaats. Schema 9.4 geeft een beknopt en samenvattend beeld van de gevonden financiële vervlechtingen van staat en industrie.

Het schema laat zien dat de uitgaven van het ministerie van Economische Zaken voor de industrialisatie weinig omvangrijk zijn. In de jaren 1949-1963 liggen deze in de orde van grootte van circa 1 procent van de bruto industriële investeringen; worden de uitgaven van het ministerie van Verkeer en Waterstaat meegeteld dan bedraagt dit percentage 1,36. De overheidsuitgaven voor research (B-wetenschappen) zijn slechts bekend voor 1959 en 1964; onbekend is welk deel daarvan relevant is voor de industrie. Wel is het duidelijk dat de overheidsuitgaven voor B-research vanaf het eind van

SCHEMA 9.4: Financiële vervlechtingen van staat en industrie; 1949-1963

lopende prijzen, mln. gld.
als percentage van de bruto
industriële investeringen f)

1. Overheidsfinanciering van industriële investeringen (1948-1963):			
direct a)	7.998		+ 24,5
indirect	nvt		+ 3,6
2. Overheidsuitgaven research (B-wetenschappen excl. universiteiten en hogescholen) b)	1959: 95		1959: 4,03
	1964: 216,4		1964: 4,3
3. Uitgaven regionaal-industrialisatiebeleid (1949-1963) c)	182		0,56
4. Opbrengst bedrijfsbelastingen (1950-1963; alle n.v.'s) d)	16.300	nvt	
5. Uitgaven DG Industrialisatie (1949-1963) e)	338		1,05
6. Idem incl. uitgaven V en W voor regionale industrialisatie (1949-1963)	439,8		1,36
7. Overheidsaankopen	pro memorie	nvt	

a. Dit betreft in hoofdzaak de investeringen door openbare nutsbedrijven; zie H. 4, staat 4.2

b. Zie H. 6, tabel 6.6.

c. Zie H. 8, tabel 8.1.

d. CBS, Nationale rekeningen 1961 en 1965

e. Begrotingen ministerie van Economische Zaken; de gegevens betreffen de post 'uitgaven gedaan of nog te doen'

f. Zie H. 4, noot 53

de jaren vijftig (en wellicht al veel eerder) aanmerkelijk hoger zijn dan de (overige) uitgaven voor industrialisatie. Financiële vervlechtingen van staat en industrie zijn rond de jaren vijftig voorts te vinden op het terrein van de financiering van industriële investeringen - onderscheiden naar directe en indirecte overheidsbijdragen (zie hoofdstuk 4) - en uiteraard op fiscaal terrein.

In de jaren 1949-1963 neemt het arbeidsvolume van werknemers in de nijverheid toe met 35 procent (22). Het herstel van het evenwicht (overschot) op de lopende rekening van de betalingsbalans dateert van 1952. Beide resultaten - de hoofddoelstellingen van het industrialisatiebeleid - bleken niet eenduidig te relateren aan het gevoerde beleid. Wel bleken er in deze studie tal van minder verstrekkende conclusies met betrekking tot de gevolgen van het gevoerde industrialisatiebeleid mogelijk. De meest algemene daarvan is reeds in de aanhef van deze paragraaf genoemd: het industrialisatiebeleid resulteerde in een voortgaande ontwikkeling van de gemengde industriële economie, ofwel de wederzijdse doordringing van staat en industrie.

De inzet van het beleid was niet louter het streven naar werkgelegenheid en industriële export, maar tegelijkertijd politiek-ideologisch: de verschillende bij het industrialisatiebeleid betrokken (groepen van) actoren trachtten door het beleid tevens uiteenlopende normatieve wensen met betrekking tot de inrichting van de maatschappij te realiseren. Ook op dit vlak bleef het industrialisatiebeleid niet zonder aantoonbare gevolgen.

In het onderstaande worden, tot besluit van deze studie, de belangrijkste gevolgen van en gevolgtrekkingen omtrent het rondom de jaren vijftig gevoerde industrialisatiebeleid geresumeerd. De nummering verwijst naar de hoofdstukken waarop zij betrekking hebben.

- 1.1 Het industrialisatiebeleid kan als exemplarisch gelden voor projecten van overheidsbeleid, zoals die in 1980 door de commissie-Vonhoff zijn aanbevolen. Binnen de rijksdienst coördineerden en entameerden de achtereenvolgende projectministers avant le mot - J.R.M. van den Brink (KVP), J. Zijlstra (ARP) en J.W. de Pous (CHU) - het op de industriële ontwikkeling georiënteerde beleid. Zij vervulden daarmee ten opzicht van het industrialisatieproces (subsidiare) assistent-regisseursfuncties, naast de hoofdregisseur: the invisible hand.
- 1.2 Het industrialisatiebeleid kan worden gekarakteriseerd als:
 - a. het voortzetten en bijstellen van reeds bestaand overheidsbeleid; b. het entameren van nieuw beleid en c. het liberaliseren van de uit de bezettings- en wederopbouwjaren voortkomende straffe en centrale overheidsleiding op tal van onderdelen van de economie. Inhoudelijk is het beleid in hoofdzaak voorwaardenschepend en stimulerend van aard. De staat als industrieel ondernemer is slechts zelden aan te treffen. Een planmatig industrialisatiebeleid op basis van een door de centrale overheid opgesteld investeringsplan behoort reeds in 1949 niet meer tot de politieke mogelijkheden. De industrialisatienota's zijn te beschouwen als de neerslag van een Nederlandse variant op de indicatieve planning.

- 1.3 De beleidsonderdelen waarmee het industrialisatiebeleid gestalte krijgt zijn: het loon-, prijsbeleid, het fiscale beleid, het beleid inzake de financieringen van industriële investeringen, het produktiviteitsbeleid, het technologiebeleid, het technisch onderwijsbeleid en het regionale industrialisatiebeleid. Het beleid op al deze terreinen is expliciet betrokken en van invloed op de industrialisatie, zij het niet exclusief.
- 2.1 De met het BBA 1945 geïntroduceerde geleide loonpolitiek wordt een belangrijk onderdeel van het industrialisatiebeleid, vanwege de beoogde beheersing van de loonontwikkeling. Tezamen met een mede door het prijsbeleid te waarborgen stabiel prijspeil moest een relatief laag loonpeil bijdragen aan een sterke exportpositie van de vaderlandse industrie. Strikt wetenschappelijk bezien is het niet aantoonbaar dat de geleide loonpolitiek in een wezenlijk andere loonvoetontwikkeling (afgezien van het tijdpad) resulteerde dan in geval van een - eventuele - vrije loonontwikkeling. Wel is de bedrijfstakgewijze differentiatie van arbeiders- en employés-lonen door de geleide politiek aanmerkelijk gereduceerd.
- 2.2 Vanwege de door het College van Rijksbemiddelaars toegestane loontoeslagen en vanwege de schaarste op de arbeidsmarkt in veel jaren namen "wetenschappelijk verantwoorde" prestatiebeloningen, veelal op basis van de genormaliseerde methode van werkclassificatie, een grote vlucht aan het eind van de jaren veertig, begin jaren vijftig.
- 3.1 De fiscale politiek krijgt als onderdeel van het industrialisatiebeleid vooral gestalte door de inrichting van de vennootschapsbelasting. Aanbodseconomische overwegingen zijn daarbij toonaangevend. In de periode 1950-1965 wordt de vennootschapsbelasting in toenemende mate ontzien als inkomstenbron van het Rijk. Zowel op theoretische als empirische gronden is het aannemelijk dat dit de omvang van de industriële investeringen positief heeft beïnvloed. Daar staat tegenover dat de vennootschapsbelasting in deze periode een oneigenlijk element rijker werd, althans in de toenmalige opvattingen van de sociaal-democratie: de investeringsaftrek. De sociaal-democraten waren destijds van mening dat investeringssubsidies niet langs fiscale weg moesten worden toegekend.
- 3.2 De investeringsaftrek en de vervroegde afschrijving als onderdelen van de vennootschapsbelasting betekenden een zekere bevoordeling van kapitaalintensieve investeringen boven arbeidsintensieve investeringen.
- 3.3 Vergelijking van de Nederlandse vennootschapsbelasting met de West-Duitse Körperschaftsteuer (in deze periode) leert dat de inrichting van de vaderlandse belasting de mobiliteit van het kapitaal relatief ontmoedigde.
- 4.1 De overheidsbijdragen aan de financiering van industriële investeringen vallen uiteen in algemeen en gericht voorwaardenscheppende bijdragen en directe bijdragen. Als algemeen beleid is getracht de interne financiering van industriële financieringen te bevorderen door het scheppen van een aantrekkelijk fiscaal en loonpolitiek klimaat. Tot de gericht voorwaardenscheppende bijdragen behoren de oprichting van de Herstelbank, de NPM, de EFM, het IGF en de garanties op door de NMB te verlenen kredieten. Directe bijdragen zijn in deze periode de investeringen van de Staatsmijnen en de openbare nutsbedrijven, evenals enkele overheidsdeelnemingen in industriële

bedrijven. Rondom de jaren vijftig blijkt de overheid, op uiteenlopende wijzen, betrokken bij circa 30 procent van de bruto-industriële investeringen.

- 4.2 Uitgaande van de gedachte dat interne financiering van nieuwe investeringen mede mogelijk gemaakt moest worden door een gematigde loonontwikkeling is in de eerste naoorlogse jaren een vermogensaanwasdeling avant le mot bepleit door de katholieke politici Romme en Van den Brink (1945) en later in een wat andere variant door de sociaal-democratie (rond 1950). Gaande de jaren vijftig raakten deze ideeën in de vergetelheid, tot zij weer opgepakt werden door de drie "erkende" vakcentrales. De interne financiering bereikte daartegen ook in werkelijkheid grote hoogten.
- 5.1 Het produktiviteitsbeleid is slechts in beperkte mate overheidsbeleid en vooral zaak van de Stichting COP. De overheid participeert daar wel in. Het produktiviteitswerk is onderscheiden naar deelterreinen: interne organisatie, externe organisatie, de factor kapitaal en de factor arbeid. Doel van het produktiviteitswerk is het verbeteren van de arbeidsverdeling in en tussen bedrijven en de efficiëncy van bedrijven. De belangrijkste gevolgen van het produktiviteitswerk zijn een ruime bekendheid van de produktiviteitsgedachte in het algemeen, en de wetenschappelijke bedrijfsvoering (Taylor) en de human relations filosofie (Mayo) in het bijzonder; het ontstaan van produktiviteitscentra en -verenigingen binnen bedrijfstakken; stimuli tot standaardisatie en normalisatie; propaganda voor ploegenarbeid, werkclassificatie en prestatiebeloningen. Door de tripartite opzet van de Stichting COP was een groot maatschappelijk draagvlak voor haar "output" verzekerd.
- 6.1 Het technologiebeleid is rond de jaren vijftig niet meer dan een aandachtspunt binnen het industrialisatiebeleid. In toenemende mate krijgt het ministerie van Economische Zaken oog voor het belang van technologische vernieuwing voor een levenskrachtige industrie. Dit beleidsonderdeel krijgt in deze periode gestalte door: de financiële bijdragen aan de opbouw van een technisch-wetenschappelijke infrastructuur, waarbinnen vooral de organisatie TNO van groot belang is; de instelling van ontwikkelingskredieten; de acquisitie van (technologisch interessante) buitenlandse ondernemingen en de introductie van kernenergie op vaderlandse bodem. Institutioneel is het opmerkelijk dat in deze periode de grondslag wordt gelegd voor een omvangrijk technologisch maatschappelijk middenveld (het particuliere stelsel), in navolging van Van Doorn te typeren als "het baas in eigen huis en het huis (mede) ten laste van de gemeenschap".
- 7.1 Het belang van het technisch onderwijs voor de industrialisatie kan worden teruggevoerd op de kwalificatiefunctie van het onderwijs, al is daar uitgaande van de credentials-theorie het een en ander op af te dingen. In de periode van de industrialisatiepolitiek is de omvang van het technisch onderwijs in Nederland aanmerkelijk toegenomen, terwijl de opzet en inhoud in belangrijke mate werden hervormd. De ambachtsschool werd lagere technische school, met een ruime aandacht voor algemene vorming; het leerlingstelstel werd landelijk georganiseerd en inhoudelijk versterkt; de nieuwe uitgebreid technische school moest leerlingen in het technisch onderwijs doorstroommogelijkheden bieden; de hogere technische school kreeg een uitbreiding van de cursusduur en betere aansluitmogelijk-

heden op de Technische Hogeschool; twee nieuwe TH's in Eindhoven en Enschede tekenen de expansie van het technisch hoger onderwijs.

7.2 Tegenover de als positief te beoordelen expansie en hervorming van het technisch onderwijs in al zijn geledingen, moet gewezen worden op het restkarakter dat het lager technisch onderwijs kenmerkt. In de praktijk blijken er voor lts-leerlingen niet alleen slechts nauwelijks doorstrooommogelijkheden naar het algemeen onderwijs, maar evenmin naar het uitgebreid en hoger technisch onderwijs.

7.3 De belangrijkste functie van de lts rondom de jaren vijftig is het aanleveren van industrieel georiënteerde ongeschoolde arbeidskrachten; slechts een deel van de lts-arbituriënten vindt in het leerlingstelsel een mogelijkheid om de kwalificatie geschoold te verwerven.

8.1 Het overwegend aanbodseconomisch georiënteerde regionale industrialisatiebeleid resulteert in eerste aanleg in een negental ontwikkelingsplannen voor probleemgebieden. Deze bevatten aan te leggen verkeersvoorzieningen, industrieterreinen, openbare nutsvoorzieningen en op te zetten nijverheidsonderwijs. Tevens worden er subsidieregelingen van kracht die beogen de regionale mobiliteit van kapitaal en arbeid te vergroten. Na 1959 worden de ontwikkelingsgebieden, die dan probleemgebieden gaan heten, geografisch sterk uitgebreid. De industriële werkgelegenheid in de probleem- en ontwikkelingsgebieden neemt rond de jaren vijftig sterk toe. Het is echter niet uit te maken in hoeverre dit is terug te voeren op het gevoerde beleid, of op de schaarste op arbeidsmarkten (vooral) in het westen van het land.

9.1 Het industrialisatiebeleid beoogde subsidiair te zijn, ofwel markt-imperfecties te corrigeren. Afgezien van het fiscale industrialisatiebeleid bestonden er voor al de industrialisatiepolitieke outputs in beginsel marktalternatieven. In beginsel, want in de meeste gevallen is niet uit te maken of er door de markt werkelijk een alternatief zou zijn geboden. In de praktijk van het staatsbestuur is de afweging tussen de alternatieven staat of markt een zaak van politiek ondernemerschap. Sociaal-wetenschappelijk gezien biedt de vergelijking van overheidsinitiatief met mogelijke uitkomsten volgens het (imperfecte) marktalternatief in theorie een criterium om de effectiviteit van het betreffende overheidsbeleid te evalueren. De maatschappij is evenwel geen laboratorium en daarmee is voornoemd criterium in de praktijk van het empirisch onderzoek veelal onbruikbaar.

9.2 Omdat de keuze staat of markt noch vooraf, noch achteraf eenduidig kan worden geëvalueerd, is het besluitvormingsproces van bijzonder belang, evenals de sociaal-wetenschappelijke reflectie daarop. De industrialisatiepolitiek steunde op een brede consensus. Het voordeel van een op een brede consensus georiënteerde besluitvorming is dat daardoor synergie-effecten kunnen optreden tussen beleidsmakers en beleidsgeadresseerden, terwijl de kans op obstructie van het beleid door belangengroepen gering is.

9.3 Een analyse van de besluitvorming leerde dat er op industrialisatiepolitiek-terrein drie besluitvormingsmechanismen in het geding waren. Corporatistische besluitvormingsprocessen werden aangetroffen op terreinen die de inzet van de factor arbeid betreffen; particularistische en goevernementalistische besluitvormingsmechanismen zijn aangetroffen op terreinen die de inzet van de factor kapi-

taal betreffen. Vooral op het terrein van de financiering en de research bleek het particuliere stelsel wijd verbreid.

9.4 Het gegeven dat de economische effectiviteit van het gevoerde industrialisatiebeleid niet (in zijn geheel) aantoonbaar is impliceert niet de ineffectiviteit van het beleid. Deze suggestie hoort slechts thuis op het front van de neo-liberale ideologie.

9.5 Nemen we het genereren van consensus als criterium voor een in bestuurlijk opzicht effectief beleid dan vormt de industrialisatiepolitiek een bestuurlijk sterke "case" van industriepolitiek.

9.6 De industrialisatiepolitiek vormde een belangrijke factor bij de voortgaande ontwikkeling van de gemengde industriële economie, gekenmerkt door talrijke bestuurlijke en financiële vervlechtingen van staat en industrie. De daaruit resulterende afhankelijkheden wisten het industrialisatiebeleid tot op de dag van vandaag te overleven.

NOTEN

NOTEN INLEIDING

1. WRR (1980); H. de Liagre Böhrl, J. Nekkers, L. Slot (1981); Intermediair (1982).
2. H. Baudet, M. Fennema (1983).
3. Adviescommissie industriebeleid (1984). Zie voor een analyse van de verschillen van de optiek van het WRR-rapport en die van de commissies Wagner: P.E. de Hen (1984).
4. WRR (1980), p. 309.
5. CPB (1984), p. 83.
6. J. Romein (1976/1935).
7. J.R.M. van den Brink (1984).
8. SER (1982/02).
9. Bijvoorbeeld: W. Brakel (1957); F.W. Dirker e.a. (z.j.); Joh. de Vries (1977); P.E. de Hen (1980); F. Messing (1981); H. de Liagre Böhrl, J. Nekkers, L. Slot (1981); G.J. Wijers (1982).
10. Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland (1963).
11. P. de Haan, R. Fernhout (1981).
12. Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (1980).
13. J.W. de Beus, J.A.A. van Doorn (1984).
14. Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (1980), p. 27/28.
15. Idem, p. 27/28.
16. Vgl. bijv.: H. de Liagre Böhrl, J. Nekkers, L. Slot (1981); H. Baudet, M. Fennema (1983).
17. T. Akkerman, S. Stuurman (1985), p. 11-38.
18. J. Tinbergen (1978/1967).
19. C.P.A. Bartels, J.J. van Duijn (1981), p. 168-171.
20. Deze alinea steunt vooral op J. Tinbergen (1978/1967) en Korteweg en Keesing (1981).
21. N.D. Vanhove (1961).
22. N. van Hulst (1984).
23. Korteweg en Keesing (1981), p. 43.
24. H.M. Blalock (1960).
25. J. Habermas (1981).
26. G.H. von Wright (1971); W. Stegmüller (1975), p. 103-147.
27. J. Habermas (1968).
28. P.E. de Hen (1980).

NOTEN HOOFDSTUK 1

1. J. Romein (1976/1962).
2. J. Bank (1978); M. de Keizer (1979).
3. J. Bank (1978), p. 68.
4. J. Bank (1978), p. 56/57.
5. W. Thomassen (1981).
6. P. Fortuyn (1981), p. 195-206; W. Dercksen, P. Fortuyn, T. Jaspers (1982), p. 122-127.
7. Het Plan van de Arbeid, Amsterdam 1935; zie ook: J.J. van Galen, J. Nekkers, D. Pels, J.P. Pronk (1985).
8. CNV (1948), p. 350; P.A.J.M. Steenkamp (1951), p. 14; R. Hagoort (1951); D.W. Ormel (1952), p. 52.
9. P.A.J.M. Steenkamp (1951), p. 17.
10. Aangehaald bij P.A.J.M. Steenkamp (1951), p. 142-162.

11. P.A.J.M. Steenkamp (1951), p. 150.
12. D. Bosscher (1980), p. 134.
13. D. Bosscher (1980), p. 153; P.A.J.M. Steenkamp (1951), p. 115-117 en p. 130 e.v.
14. P.A.J.M. Steenkamp (1951), p. 128.
15. Vgl. D. Bosscher (1980), p. 125-181.
16. Geciteerd bij D.W. Ormel (1952), p. 57.
17. Vgl. W. Albeda (1985); H. Diemer (1919).
18. J. Nekkers (1985).
19. P. Fortuyn (1981), p. 377-428.
20. Als derde taak heeft de SER het medebewind bij het uitvoeren van een aantal wetten.
21. HSG II 1949/1950, 22/9/49 - 12/10/49, p. 14 e.v.
22. M. van der Goes van Naters (1981).
23. Geciteerd bij P. Fortuyn (1981), p. 318.
24. H. de Liagre Böhl, J. Nekkers, L. Slot (1981), p. 104 e.v.
25. A. van der Zwan (1981).
26. M.H.J. Dullaart (1984).
27. P. Hennipman (1962), p. 13.
28. Th.J.A.M. van Lier (1981); P. Fortuyn, T. Jaspers (1981); W. Albeda (1984).
29. H. Daudt (1984).
- 29a. J. Bank (1978), p. 54-68.
30. J.F. Posthuma (1955), p. 16; P.E. de Hen (1980), p. 292/293.
31. (Eerste) nota inzake de industrialisatie van Nederland, p. 21/22.
32. Idem, p. 4.
33. P.E. de Hen (1980), p. 9.
34. W.J. van Gelder e.a. (1973).
35. F.A.G. Keesing (1978/1947); I.J. Brugmans (1961); Joh. de Vries (1977).
36. F.A.G. Keesing (1978/1947), p. 159/160.
37. F.A.G. Keesing (1978/1947), p. 162/163.
38. F.A.G. Keesing (1978/1947), p. 154/155; P.E. de Hen (1980), p. 93.
39. Op 24 december 1931 werd ook de Crisisuitvoerwet van kracht. Deze ging veel minder ver dan de Crisisinvoerwet. Het doel van de wet was het scheppen van billijke verhoudingen ten aanzien van de Nederlandse exporthandel voor zover deze betrekking had op produkten die in het buitenland aan contingentering onderhevig waren. De beschikbare contingenten moesten op grond van deze wet "billijk" verdeeld kunnen worden.
40. F.A.G. Keesing (1978/1947), p. 183.
41. F.A.G. Keesing (1978/1947), p. 293.
42. De werkverruimingsgelden uit het Werkfonds werden slechts voor een deel gebruikt om industriële projecten te steunen; in de jaren 1934 tot september 1936 en vanaf medio 1939. In de tussenliggende jaren behartigde het ministerie de industriefinanciering. B. Bölger (1939), p. 660; W.J. Wierenga, R. Zijp (1979); P.E. de Hen (1980), p. 169.
43. P.E. de Hen (1980), p. 181-184 en p. 245-248.
44. De NMB werd in 1927 opgericht met een staatsgarantie van 6,5 miljoen gulden; F.A.G. Keesing (1978/1947), p. 291.
45. P.E. de Hen (1980), p. 237.
46. P.E. de Hen (1980), p. 205/206; R. Fernhout (1980).
47. P.E. de Hen (1980), p. 211; R. Fernhout (1980). Fernhout noemt als aantal toepassing: acht.
48. P.E. de Hen (1980), p. 246.
49. W.J. Wierenga, R. Zijp (1979), p. 136. Dit bedrag ging bijna geheel naar de scheepsbouw: 12,7 miljoen gulden was voor de bouw van de Nieuw Amsterdam; 3,7 miljoen gulden voor 69 andere schepen; circa 3 miljoen gulden was voor industriële projecten buiten de scheepsbouw.
50. P.E. de Hen (1980), p. 250.
51. CBS, Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen.
52. H. de Liagre Böhl, J. Nekkers, L. Slot (1981), p. 183.
53. G.A. Kohnstamm (1947), p. 94.
54. H. de Liagre Böhl, J. Nekkers, L. Slot (1981), p. 182/183.
55. HSG 1949/50 - 1400, X, no. 11, p. 5/6.
56. J. Pelkmans, H. van der Ven (1981).

57. Bijl. HSG II 1968/1969, 9300 XIII, nr. 2, p. 8/9.
58. W. Dercksen, P. Fortuyn, T. Jaspers (1982), p. 451-467.
59. Parlement en Kiezer (1949/50).
60. Vgl. M. van der Goes van Naters (1981), p. 131.
61. HSG II 1949/50, p. 456/457.
62. HSG 1949/50 - 1400, X, no. 9, p. 1-14.
63. (Eerste) nota inzake de industrialisatie in Nederland (1949), p. 31.
64. HSG II 1949/50, p. 382.
65. Idem, p. 384.
66. Idem, p. 390.
67. Idem, p. 403.
68. Idem, p. 443.
69. Idem, p. 684.
70. J.R.M. van den Brink (1984); A. van der Zwan (1981); F. van Empel (1985).
71. De term is afkomstig van J. en A. Romein (1976/1934), p. 556-570.

NOTEN HOOFDSTUK 2

1. Twee voorbeelden: Frankrijk kende een geleide loonpolitiek in de jaren 1941-1950; West-Duitsland kende tot 1948 een loonstop. Vgl. Verenigde Naties (1967); A. Boltho (ed) (1982); R.J. Flanagan, D.W. Soskice, L. Ulman (1983); T. van Peijpe (1985).
2. Bijv.: M.G. Levenbach (1955); W. Albeda (1957); J.H. Derksen (1963); J.C. Abert (1969); W. Albeda, C. de Galan (1970); J.P. Windmuller, C. de Galan (1977); K. van Doorn e.a. (1976); W.J.P.M. Fase (1980); C.J. van Eijk (1980); W.S.P. Fortuyn (1981); W. Dercksen, P. Fortuyn, T. Jaspers (1982); E. Hueting, F. de Jong Edz., R. Neij (1983); N. van Hulst (1984); W. Albeda, W. Dercksen (1985); T. van Peijpe (1985).
- 2a. Voor de oorlog kende Nederland vier regionaal opererende rijksbemiddelaars met als taak het bemiddelen bij arbeidsconflicten. Van mei 1940 tot oktober 1942 vormden zij een landelijk college dat de bevoegdheid kreeg bindende loonbepalingen uit te vaardigen indien collectieve onderhandelingen geen resultaat opleverden. In 1942 werd het College ontbonden. Uitgebreider in: J.P. Windmuller, C. de Galan (1977), H. 3.
3. M.G. Levenbach (1955), p. 13.
4. Vgl. P. Fortuyn (1981), p. 173-178 en 317-325; J.T.J.M. van der Linden (1985), p. 180-195.
5. W.J.P.M. Fase (1980), p. 286/287; zie ook: A.H. Kloos (1969), p. 80-106.
6. W. Dercksen, P. Fortuyn, T. Jaspers (1982), p. 295.
7. CBS, Zeventig jaren statistiek in tijdreeksen, p. 154; W.J.P.M. Fase (1980), p. 590; J.P. Windmuller, C. de Galan, A.F. van Zweeden (1983), p. 125.
8. Zie ook: W. Dercksen, P. Fortuyn, T. Jaspers (1982), p. 168-175; Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden (1984); W. Albeda (1985 b).
- 8a. Reeds voor de oorlog kenden vele cao's een gemeenteclassificatie. In het begin van de oorlog werd de gemeenteclassificatie verder ontwikkeld door het College van Rijksbemiddelaars.
9. W. Dercksen, P. Fortuyn, T. Jaspers (1982), p. 338-341.
10. H.S.G. 1958/1959 - 5349 (MvT Prijzenwet).
11. Stbl. 1961, 135. Zie ook: P.G. Ridder (1963).
12. Ministerie van Economische Zaken (1949), p. 24; Ministerie van Economische Zaken (1962), p. 105/106.
- 12a. CBS, Arbeidsvolume en geregistreerde arbeidsreserve 1947-1966.
- 12b. CBS, Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen (1979); P. Fortuyn (1983), p. 76.
13. Sociaal Economische Raad (1951).
14. Idem, p. 23/24.
15. W.J.P.M. Fase (1980), p. 282 e.v.
16. P. Fortuyn, T. Jaspers (1981).
17. W. Dercksen, P. Fortuyn, T. Jaspers (1982), p. 322-325; zie ook: PvdA (1951), p. 170/171; T. van Peijpe (1985), p. 397-420.

18. In de literatuur spreekt men hier van 'het technisch planningsbegrip' en 'het historisch-politieke planningsbegrip'. Zie: A.M.J. Kreukels (1980); P. de Haan, R. Fernhout (1981), p. 53 e.v.
19. PvdA (1951), p. 168/169.
20. PvdA (1951), p. 114-119.
21. M.L.F. Angenent (1957), p. 484.
22. J. Zijlstra (1952), p. 136.
23. W. Albeda (1952), p. 236/237.
24. W. Albeda (1957), p. 193/194.
25. Centrum voor Staatkundige Vorming (1952), p. 13.
26. Vgl. B. Goudzwaard (1978), p. 36/37; M.H.J. Dullaart (1984), p. 15/16.
27. Vgl. G. Taal (1980).
28. J.W. de Beus, J.A.A. van Doorn (1984)
29. W. Albeda (1985 b).
30. W. Dercksen, P. Fortuyn, T. Jaspers (1982).
31. E. Hueting, F. de Jong Edz., R. Neij (1983), p. 290-334.
32. A.H. Kloos (1961).
33. J.P. Windmuller, C. de Galan (1977-II), p. 96/97.
34. N. van Hulst (1984).
35. Verenigde Naties (1967).
36. Vgl. de SER-adviezen van 1954 en 1956, in: W. Dercksen, P. Fortuyn, T. Jaspers (1982), p. 336-338 en p. 343-345.
37. Voor de oorlog kende Nederland al enige wettelijke - zij het niet algemeen geldende - regelingen op dit terrein. De Huisarbeitswet (1933) en de Landbouwcrisiswet (1933) boden ruimte om een minimumloon vast te stellen. Een soortgelijke regeling was mogelijk op basis van de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (1937).
38. W. Dercksen, P. Fortuyn, T. Jaspers (1982), p. 328/330.
39. Voor slechts een zeer klein aantal bedrijfstakken zijn gegevens voor 1939 bekend. Vgl. CBS, Jaarcijfers voor Nederland 1940, p. 290/291.
40. Zie de Rijksbegrotingen, de hoofdstukken betreffende het Departement van Economische Zaken; tevens: J. Pen (1980).
41. G. Harmsen, B. Reinalda (1975), p. 432/433.
42. W. Albeda, W. Dercksen (1985).
43. ILO, Yearbook of Labour Statistics, 1965.
44. W.J.P.M. Fase (1980); A.H. Kloos (1969), p. 80-106.
45. Vgl. F. Leijnse (1984).
46. W.J.P.M. Fase (1980), p. 302.
47. W.J.P.M. Fase (1980), p. 298.
48. E. Hueting, F. de Jong Edz., R. Neij (1983).
49. N. van Hulst (1984).
50. Verenigde Naties (1967).
51. W. Dercksen, G. Woltjer (1985).
52. Zie noot 7.
53. Voor een kwantitatieve schatting van een interpretatiemarge zijn nauwelijks gegevens voorhanden.
Een zeer grove schatting van de invloed van de prestatiebeloning op de loonvoetontwikkeling in deze jaren komt uit op 7,5 procentpunten. De vooronderstellingen daarbij zijn de volgende: Fase (1980, p. 632) meldt dat tot 1947 de ruimte voor prestatiebeloning boven het functieloon circa 10 procent bedroeg. Vanaf 1947 werd een maximum van 25 procent mogelijk, wanneer de prestatiemeting "wetenschappelijk verantwoord" werd. Stel nu dat het verschil (15 procent) in de loop der jaren door de helft van alle werknemers gerealiseerd werd, dan is het effect op de loonvoetontwikkeling 7,5 procentpunten (zie voor prestatiebeloning verder hoofdstuk 5).
Over de omvang van loonstijgingen ten gevolge van de invoering van functieclassificatie en/of het corrigeren van door het CvR onterecht bevonden loonverschillen zijn geen gegevens bekend. De invloed van de toename van ploegendienst op de loonvoet laat zich schatten op 0,6 procentpunten: in 1949 werkte 10 procent van de industrie-arbeiders in ploegendienst; in 1963 17,7 procent. Stel dat ploegen-

dienst gemiddeld in een 25 procent hoger loon resulteert, dan laat zich berekenen dat de gemiddelde arbeiderslonen in de industrie hierdoor met circa twee procentpunten stegen, wat globaal een effect op de loonvoet heeft van 0,6 procentpunten (zie voor bronvermelding hoofdstuk 5). Al met al lijkt een interpretatiemarge van 10 procentpunten niet geheel uit de lucht gegrepen.

54. CBS, Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen.

55. De (de-)nivelleringsstendens kan nader gekwantificeerd worden wanneer wordt verondersteld dat de weeklonen van de mannelijke nijverheidsarbeiders, als in tabel 2.5, representatief zijn voor alle werknemers die onder de geleide loonpolitiek vielen; de laatste groep vormt circa 80 procent van het totaal van werknemers. Deze veronderstelling is echter, zoals gesteld in de tekst, niet geheel realistisch.

Op basis van een lineaire vergelijking met één onbekende kan uitgaande van voornoemde veronderstelling de (de-)nivellering tussen policy-on- en policy-off-werknemers als volgt worden berekend:

Periode	Mutatie loonvoet	Mutatie lonen policy-on- werknemers	Mutatie lonen policy-off- werknemers
1949-53	34,0	26,1	65,6
1954-58	49,4	45,0	67,0
1959-62	25,8	33,1	-3,3

Deze resultaten komt geen absolute waarde toe; zij indiceren evenwel een denivelleringsstendens in de jaren 1949-1958 en een nivelleringsstendens tussen beide groepen in de jaren daarna.

56. N. van Hulst (1984), p. 283.

57. N. van Hulst (1984), p. 285.

58. Het effect van de bestedingsbeperking van 1951-1953 op de bruto uurlonen van mannelijke nijverheidsarbeiders in vergelijking tot West-Duitsland en het Verenigd Koninkrijk blijkt uit de volgende data:

Bruto uurlonen omgerekend in guldens^{a)}

Nederland = 100

	Nederland ^{b)}	BRD	Verenigd Koninkrijk
1950	100	113	148
1951	100	121	154
1952	100	125	159
1953	100	129	165
1954	100	113	151

a) Op basis van de in de verschillende jaren gemiddeld geldende wisselkoersen.

b) De uur-verdiensten voor 1950 t/m 1954 zijn geschat door de gemiddelde weekverdiensten van mannelijke industriearbeiders te delen door de gemiddelde arbeidstijd per week. Doordat dit laatste gegeven in deze jaren alleen voor mannen en vrouwen tezamen is gepubliceerd, is hier 2 uur bij opgeteld, teneinde de wettelijke arbeidstijd van mannen te schatten. Deze verhouding stemt overeen met die van de jaren waarvoor de arbeidstijd van mannen en vrouwen wel afzonderlijk is gepubliceerd.

Bronnen: CBS, Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen; CBS, Statistisch Zakboek, diverse jaren; Statistisches Jahrbuch (BRD); ILO, Yearbook of Labour Statistics, 1965; CSO, Annual abstract of statistics, diverse jaren.

59. Verenigde Naties (1967), H. 4, p. 3.

1. W.A.F.G. Vermeend (1983), p. 16; M.J.H. Smeets (1967). In de economische leer van de openbare financiën spreekt men respectievelijk van de allocatiefunctie, de distributiefunctie en de stabilisatiefunctie. Vgl. R.A. Musgrave, P.B. Musgrave (1984, 4e ed.), p.3-27; S. James, Chr. Nobes (1983, 2e ed.), p. 7/8.
2. H.J. Hofstra (1977), p. 125.
3. A.J. van den Tempel (1945); H.J. Hofstra (1946); M.J.H. Smeets (1951); H.J. Hofstra (1977).
4. W.S.P. Fortuyn (1981).
5. H.J. Hofstra, H.F. van Leeuwen, M.J.H. Smeets (1953), p. 33/34.
6. H.J. Hofstra, H.F. van Leeuwen, M.J.H. Smeets (1953), p.51; J. Verburg (1984), p. 13-35.
7. (Eerste) Nota inzake de industrialisatie van Nederland, Den Haag 1949, p. 23.
8. R.A. Musgrave, P.B. Musgrave (1984); S. James, Chr. Nobes (1983); M. Feldstein (1983); N.H. Douben (1967).
9. R.A. Musgrave, P.B. Musgrave (1984), p. 663.
10. Domar en Musgrave (1944) lieten zien dat de risicobereidheid ook kan toenemen door een verhoging van de inkomstenbelasting. Doordat met een verhoging van de inkomstenbelasting niet alleen iemands verwachte (netto-)risicobeloning vermindert, maar evenzeer het verwachte profijt van alternatieve aanwendingen, hoeft de som van beide effecten niet bij voorbaat in een afnemende risicobereidheid te resulteren.
11. Met betrekking tot het herindustrialisatievraagstuk (sedert het eind van de jaren zeventig) is de vraag of (al dan niet fiscale) macro-economische bestedingsimpulsen gewenst zijn daarentegen wel zeer relevant. In deze periode kan, anders dan rondom de jaren vijftig, wel van structurele onderbesteding worden gesproken.
12. J. Verburg (1984); H.J. Hofstra (1975).
13. Vgl. N.H. Douben (1967). Douben schat de afwenteling van de Amerikaanse 'corporation income tax' rondom de jaren vijftig op circa 50 procent. Dit is slechts één van vele onderzoeken. L.C. Thurow noemt de afwentelingsproblematiek van 'corporate taxes' een onderzoeksterrein met veel literatuur en weinig of geen overeenstemming (L.C. Thurow, 1981, p. 98). Voor Nederland ontbreekt volgens Douben de benodigde statistische informatie om de mogelijke afwentelingen te kunnen schatten. Uit statistieken over de reserveringen van NV's, de belastingdruk op NV's en de investeringsquote van bedrijven leidt Douben (in 1967) wel af, "zonder exacte kwantificering", dat het de vennootschappen in Nederland gelukt "meer dan enkele procenten van de (...) vennootschapsbelasting af te wentelen" (p. 101).
14. (Eerste) Nota inzake de industrialisatie (1949); H.J. Hofstra, H.F. van Leeuwen; M.J.H. Smeets (1953), p. 51; De troonrede van 1983.
15. Zie voor een Nederlands en buitenland literatuuroverzicht W.A.F.G. Vermeend (1983), p. 27-44 en p. 265-267. Gewezen kan ook worden op het door Feldstein en wisselende andere onderzoekers verrichte werk, zie: M. Feldstein (1983). Interessant is het onderzoek naar de invloed van fiscale investeringsfaciliteiten in Engeland gedurende de jaren 1954-1968. Tot 1958 werd in Engeland de uitgekeerde winst (dividenden) zwaarder belast dan de ingehouden winst. Feldstein en J. Flemming vonden in een econometrische schatting van de invloed van het afschaffen van deze gedifferentieerde winstbelasting een "substantieel en significant", positief effect op het investeringsgedrag. Tevens vonden zij een soortgelijke invloed van andere fiscale investeringsfaciliteiten (investeringsaftrek). Zie: M. Feldstein (1983), p. 90-114 en 269-295.
16. S. James, Chr. Nobes (1983), p. 261 e.v.; M. Feldstein (1983), p. 90-114 en 269-295.
17. W. Dercksen, P. Fortuyn, T. Jaspers (1982), p. 326/327 en 459/460.
18. H.J. Hofstra (1977), p. 185 e.v.; J. Verburg (1984); zie ook: S. James, Chr. Nobes (1983).
19. J. Verburg (1984), p. 1-13.
20. H.J. Hofstra, H.F. van Leeuwen, M.J.H. Smeets (1953), p. 11/12.
21. S. James, Chr. Nobes (1983), p. 265-267.

22. J. Verburg (1984), p. 333, noemt voorts nog de vlucht in de BV. De besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid werd pas in 1971 wettelijk geregeld en blijft om die reden hier buiten beschouwing.
23. Zie voor een overzicht van de verschillende systemen van winstbelastingen; S. James, Chr. Nobes (1983), p. 265 e.v.
24. Tijdens het Interbellum is er veel gediscussieerd over een winstbelasting in ons land. Het uitbreken van de oorlog verhinderde de aanvaarding van de daaruit resulterende Wet op de Winstbelasting door de Eerste Kamer. De Tweede Kamer had het wetsontwerp reeds aanvaard. Tijdens de bezetting resulteerde dit werk in het Besluit op de Winstbelasting 1940. In 1942 werd dit vervangen door het Besluit op de Vennootschapsbelasting. Zie: J. Verburg (1984).
25. H.J. Hofstra (1977), p. 187.
26. J. Verburg (1984), p. 4.
27. J. Verburg (1984), p. 32.
28. H.C. Wallich (1955); H. Böhme (1973), p. 132-142; C. Watrin (1977); E.O. Smith (1983).
29. H.J. Hofstra (1946); D. Dijkma, J.J. van Galen (1984); H.J. Hofstra (1984).
30. H.J. Hofstra (1946), p. 79.
31. H.J. Hofstra (1946), p. 81/82.
32. H.J. Hofstra (1946), p. 262.
33. Het pleidooi van Halberstadt en De Kam om sociale premies in een ruimer belastingbegrip op te nemen beschouw ik nog steeds als een voorstel. Vgl. J. Pen e.a. (1983).
34. H.J. Hofstra (1946), p. 119.
35. H.J. Hofstra (1946), p. 270.
36. Bedoeld wordt: J. van den Tempel (1920).
37. H.J. Hofstra (1946), p. 179; zie ook: J. van den Tempel (1920), p. 126 e.v. en Socialisatierapport (1920), p. 39 e.v.
38. H.J. Hofstra (1946), p. 249/250.
39. H.J. Hofstra (1946), p. 250/251.
40. De weg naar vrijheid (1951), p. 36/37.
41. De weg naar vrijheid (1951), p. 39.
42. Welvaartsplan (1952), p. 143.
43. Welvaartsplan (1952), p. 150.
44. Welvaartsplan (1952), p. 148.
45. Welvaartsplan (1952), p. 149.
46. Stbl. 1950 K423. Zie voor de behandeling in de Tweede Kamer: Bijl. Hand. II 48/49, 1251; Bijl. Hand. II 49/50, 1251; Hand. II 49/50, p. 1606-1619, 1624-1641, 1644-1680, 1690, 1722 - 1738.
47. Het gaat hier om bedrijfsmiddelen aangeschaft na 31-12-1949, doch voor 1-1-1953.
48. De belastingvrije herwaardering, de vervroegde afschrijving en de verliescompensatie maakten de zogenaamde onbelaste reservering (onbelast reserveren van een deel van de winst tot magerder jaren), art. 4 van de Wet Belastingherziening 1947, ruimschoots overbodig. De "onbelaste reservering" werd dan ook afgeschaft.
49. Stbl. 1950 K424. Behandeling in de Tweede Kamer: Bijl. Hand. II 48/49, 1251; Bijl. Hand. II 49/50, 1251; Hand. II 49/50, p. 1606-1619, 1624-1641, 1644-1657, 1739-1759, 1829-1832.
50. Indien het belastbaar bedrag meer dan f 50.000,- bedroeg. In geval de winst minder bedroeg was het percentage 37,5 plus 12,5% over de somma waarmee het belastbaar bedrag de f40.000,- te boven ging.
51. Hand. II 49/50, p. 1616.
52. Hand. II 49/50, 1251, p. 30.
53. Hand. II 49/50, p. 1638.
54. Stbl. 1951 no. 378.
55. Stbl. 1951 no. 391.
56. Medio 1952 werd er reeds getwijfeld aan de noodzaak van de bestedingsbeperking ter financiering van de militaire uitgaven, getuige een niet-gepubliceerd SER-advies. Zie W. Dercksen, P. Fortuyn, T. Jaspers (1982), p. 311-313. Tevens: M.W. Holtrop (1970), p. 117-136. De Hand. II 53/54, 3037-3042 no. 5, p. 8, vermelden dat de militaire uitgaven in 1951 en 1952 tot een bedrag van meer dan 600 miljoen achterbleven bij de begrotingsramingen.

57. W. Dercksen, P. Fortuyn, T. Jaspers (1982), p. 215, 218, 232 en 248.
58. Bijl. Hand. II 52/53, 3041; Bijl. Hand. II 53/54, 3041.
59. Hand. II 53/54, 3037-3042 no. 5, p. 2.
60. Stbl. 1953 no. 591. De wijzigingen in de Huurwet blijven hier buiten beschouwing.
61. Het betreft hier het afschaffen van art. 35 - 3e lid van het Besluit op de Inkomstenbelasting 1941.
62. M.W. Holtrop (1970), p. 172.
63. W. Dercksen, P. Fortuyn, T. Jaspers (1982), p. 154-160, 350-353.
64. Dit programma moest mede voorzien in de financiering van de ten gunste van de landbouw getroffen maatregelen, waarmee werd beoogd de zeer slechte inkomenspositie van de boeren te verbeteren.
65. Stbl. 1957 no. 286.
66. Stbl. 1957 no. 288.
67. M.W. Holtrop (1970), p. 217.
68. P.F. Maas (1982), p. 30.
69. P.F. Maas (1982), p. 37.
70. Zie: Socialisme en Democratie 1984, nr. 7/8 voor de visie van Drees. Voor een reactie hierop van J. Burger, destijds fractievoorzitter van de PvdA: Socialisme en Democratie 1984/11 (met een nawoord van Drees). Zie tevens: C. van Esterik, J. van Tijn (1984), p. 139-153 en p. 187; Haagse Post 18 februari 1982 voor de visie van Hofstra.
71. Zesde nota inzake de industrialisatie van Nederland (1958).
72. Stbl. 1958 no. 651. Wet van 31-12-1958, houdende de verlenging van de tijdelijke verhoging van enige directe belastingen alsmede maatregelen met betrekking tot de vervroegde afschrijving en de investeringsaftrek.
73. M.W. Holtrop (1970), p. 401.
74. Stbl. 1958 no. 651; Stbl. 1959 no. 499; Stbl. 1960 no. 569.
75. Stbl. 1961 no. 452. Tevens: Bijl. Hand. II 61/62, 6501; Hand. II 61/62, p. 211-231.
76. Zevende nota inzake de industrialisatie van Nederland (1960), p. 4.
77. Stbl. 1961 no. 451.
78. Zevende nota inzake de industrialisatie van Nederland (1960), p.4. W.A.F.G. Vermeend (1983), p. 72. Behalve voor luchtvaartuigen en bepaalde schepen.
79. De vervroegde afschrijving werd vervolgens geschorst voor alle bedrijfsmiddelen verworven, verbeterd, besteld of aanbesteed na 1964. Zie: C.B.S., Belastingdruk in Nederland 1976, Den Haag 1978, p. 27.
80. Stbl. 1959 no. 499. Tevens: Bijl. Hand. II 59/60, 5702; Hand. II 59/60, p. 185-260.
81. Zie bijlage 3.1 voor de bronvermelding en statistische bijzonderheden. Het jaar 1958 vormt een uitzondering; in dat jaar vormen de industriële winsten slechts 51 procent van de winsten van alle NV's.
82. Onder de opbrengsten van de bedrijfsbelastingen zijn meegerekend de na 1950 snel afnemende opbrengsten van de ondernemingsbelasting en de winst-, herkapitalisatie- en super-dividendbelasting. Na 1953 brengen deze nog geen 1 procent op van de totale opbrengst van bedrijfsbelastingen.
83. Zie noot 24.
84. De cijfers hebben betrekking op het bruto binnenlands produkt tegen factorkosten in prijzen van 1954 (voor Nederland: 1953). M.M. Postan (1967), p. 12.
85. M.M. Postan (1967), p. 115.
86. H.C. Wallich (1955), C. Watrin (1979); E.O. Smith (1983).
87. Vgl. C. Watrin (1979), p. 419.
88. E.O. Smith (1983), p. 20/21.
89. D. Meyer (1977), p. 324/325.
90. Vgl. J.R.M. van den Brink (1984), p. 366.
91. C. Watrin (1979), p. 414.
92. Vgl. het themanummer van het Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 135, Heft 3, September 1979 over 'Currency and economic reform - West Germany after World War II'.
93. H.C. Wallich (1955), p. 296 e.v.; W.F. Stolper, K.W. Roskamp (1979); F. Böhm (1979).
94. K.H. Hennings (1982), p. 476.

95. E.O. Smith (1983), p. 24.
96. D. Meyers (1977). p. 318 e.v.; W.F. Stolper, K.W. Roskamp (1979), p. 388.
97. D. Meyer (1977), p. 318-504.
98. Tarieven der vennootschapsbelasting in Nederland en de BRD rondom de jaren vijftig:

<u>Nederland:</u>	<u>BRD:</u>
1948-1951: 37,5% - 40%	1945-1948: 35% - 65%
1951-1952: 45% - 52%	1948-1951: 50%
1953-1957: 42,5% - 46%	1951-1954: 50% - 60%
1957-1963: 44% - 47%	1954-1958: 45%
1963 - : 42% - 45%	Vanaf 1958: 49%
99. In de BRD gelden aanmerkelijk gunstiger tarieven voor tal van ondernemingen, zoals financieringsmaatschappijen en waterkracht werken. Voor uitgekeerde winsten gelden aanmerkelijk lagere tarieven.
Zie voor de problemen om vast te stellen hoeveel winst er in Nederland wordt gemaakt ook J. Pen (1979).

NOTEN HOOFDSTUK 4

1. (Eerste) Nota inzake de industrialisatie van Nederland (1949), p. 3.
2. (Eerste) Nota inzake de industrialisatie van Nederland (1949), p. 4.
3. Gegevens over de kapitaalmarkt zijn schaars. E.P.M. Tervoren, (1971) geeft een goed overzicht van de mogelijke informatiebronnen.
4. Zie voor het ontwikkelingskrediet het hoofdstuk over het technologiebeleid (Hoofdstuk 6.3.4).
5. Vgl. K.G. de Groot (1957), p. 143/144.
6. W. Dercksen, P. Fortuyn, T. Jaspers (1982).
7. M.W. Holtrop (1970), p. 194 e.v. en 273 e.v.; J. Zijlstra (1978/1961).
8. Derde nota inzake de industrialisatie van Nederland (1951), p. 26.
9. Derde nota inzake de industrialisatie van Nederland (1951), p. 27.
10. P.P. van Berkum (1949), p. 345.
11. P.P. van Berkum (1949), p. 374.
12. In 1950 besprak de Vereniging voor de Staathuishoudkunde "Het vraagstuk der kapitaalschaarste in Nederland, meer in het bijzonder de schaarste aan risicodragend kapitaal". Het verslag van deze vergadering laat een grote consensus zien over de noodzaak van het fiscaal bevorderen van de bedrijfsbesparingen. Zie: Vereniging voor de Staathuishoudkunde (1951).
13. Ministerie van Buitenlandse Zaken (1954), p. 38.
14. Ministerie van Buitenlandse Zaken (1954), p. 40/41.
15. Ministerie van Buitenlandse Zaken (1954), p. 35/36.
16. (Eerste) Nota inzake de industrialisatie van Nederland (1949), p. 31.
17. Derde nota inzake de industrialisatie van Nederland (1951), p. 29.
18. PvdA (1951), p. 39.
19. PvdA (1951), p. 39.
20. Zie bijv. J. Bank (1978); P. Fortuyn (1981); H. de Liagre Böhle, J. Nekkers, L. Slot (1981); G. Harmsen, B. Reinalda (1975).
21. C.P.M. Romme, J.R.M. van den Brink (1945), p. 6.
22. PvdA (1951), p. 45.
23. J. Zijlstra (1952).
24. Vgl. J.R.M. van den Brink (1984), p. 355-360.
25. W. Dercksen, P. Fortuyn, T. Jaspers (1982), p. 293.
26. W. Albeda (1964), p. 171-186.
27. Commissie Bezitsspreiding (Commissie Cobbenhagen) (1952).
28. Zie ook: Katholieke Arbeidersbeweging, De aanspraak door arbeiders op een aandeel in de investeringen, 1952.
29. CBS, Statistiek der naamloze vennootschappen 1949-1951, Utrecht 1952, p. 14; CBS, Winststatistiek der grotere naamloze vennootschappen 1964, Den Haag 1967, p. 96/97.
30. W. Albeda (1964), p. 180 e.v.; W. Albeda, W.K.N. Schmelzer, (1963).

31. NVV (1952), p. 128.
32. NVV (1957), p. 350.
33. NVV, NKV, CNV (1964).
34. Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden, Wegen naar bezitsvorming (z.j.).
35. W. Dercksen (1985) bevat een uitgebreider overzicht van het naoorlogs denken over vermogensaanwasdeling, benevens uitgebreider literatuurverwijzingen.
36. PvdA (1951), p. 158. Voor kritiek op de investeringswet van confessionele zijde: J. Zijlstra (1952); W. Albeda (1952).
37. PvdA (1951), p. 80.
38. J. Zijlstra (1952).
39. A. van der Zwan (1981).
40. Th. van Lier (1981), p. 153.
41. J.M. den Uyl (1978/1960), p. 103.
42. J.M. den Uyl (1978/1960), p. 102.
43. Wiardi Beckman Stichting (PvdA) (1963), p. 16/17 en 49/50.
44. Maatschappij tot financiering van het nationaal herstel NV (Herstelbank) (1961), p. 5 e.v.; Vgl. ook: Centrum voor Staatskundige Vorming (KVP) (1956), p. 36/37.
45. Maatschappij tot financiering van het nationaal herstel NV (Herstelbank) (1947); Tien jaar economisch leven in Nederland (1955), p. VI.
46. P.E. de Hen (1980), p. 286/287; Maatschappij tot financiering van het nationaal herstel NV (Herstelbank) (1963).
47. In de jaren dertig is door de overheid de NV Maatschappij voor Industrie Financiering (Mavif) opgericht, die na 1945 nog enige tijd voortbestaat. De Hen (1980) noemt de oprichting van de Mavif een bij voorbaat kansloze zaak: "er was in de late jaren dertig geen tekort aan kapitaal, maar aan beleggingsmogelijkheden" (p. 248). De eerste Industriebank in Nederland is opgericht door verschillende overheidsorganen in Limburg: de NV Industriebank voor Limburg (1933). Zie: Tien jaar economisch leven in Nederland (1955), p. 14 e.v.
48. Tien jaar economisch leven in Nederland (1955), p. 23.
49. Tien jaar economische leven in Nederland (1955), p. 27.
50. Maatschappij tot financiering van het nationaal herstel NV (Herstelbank) (1947), p. 10/11.
51. H.C. Wallich (1955); E.O. Smith (1983); B. Hindley (ed.) (1983).
52. B. Hindley (ed.) (1983), p. 59-96.
53. Uitgegaan is van de investeringen in vaste activa in de industrie (exclusief ambacht); in miljoenen guldens:

1948 - 1.010	1954 - 1.561	1960 - 2.998
1949 - 1.029	1955 - 1.870	1961 - 3.327
1950 - 1.128	1956 - 2.101	1962 - 3.449
1951 - 1.261	1957 - 2.586	1963 - 3.854
1952 - 1.476	1958 - 2.080	1964 - 5.082
1953 - 1.226	1959 - 2.358	

Bronnen: Het cijfer voor 1948 is ontleend aan de derde industrialisatienota (1951);

Verder: CBS, Investerings in vaste activa in de industrie, bouwnijverheid en openbare nutsbedrijven 1963 en 1964.

54. Maatschappij tot financiering van het nationaal herstel NV (Herstelbank) (1963); idem (1964); W.R.Th.I.M. van der Does de Willebois (1978), p. 26; J.A. de Gons, C. de Pee (1983), p. 37 e.v.
55. Maatschappij tot financiering van het nationaal herstel NV (Herstelbank) (1963), p. 3.
56. Sociaal-Economische Raad (1984/06).
57. Tien jaar economisch leven in Nederland (1955), p. 28.
58. H.J. de Ru (1981), p. 72 en 110.
59. Verslag van de NV Export-Financiering Maatschappij over het boekjaar 1951/1952.
60. Amsterdamsche Bank NV, De Twentsche Bank NV, Hollandsche BankUnie NV, Incasso-Bank NV, Firma R. Mees en Zoonen, Nationale Handelsbank NV, Nederlandsche Handel-Maatschappij NV, Rotterdamsche Bank NV.
61. Blj1. HSG II 1951/52, 2529, Nota inzake de exportpolitiek.

62. Blijkens de jaarverslagen wordt het aandelenkapitaal in 1957 en 1958 uitgebreid tot f 6.040.000,-.
63. De omvang van de kredietportefeuille in de tussenliggende jaren bedraagt ultimo december, in miljoenen guldens:
1957 - 573; 1958 - 575; 1959 - 555; 1960 - 564; 1961 - 530; 1962 - 561; 1963 - 549; 1964 - 531.
Bronnen: Verslag van de NV Export-Financiering-Maatschappij over het boekjaar 1951/1952/1953/1954/1955/1956/1957/1958/1959/1960/1961/1962/1963/1964, Den Haag 1953 - 1965.
64. (Eerste) Nota inzake de industrialisatie van Nederland (1949), p. 33.
65. HSG. 1955/56, 4173 no. 4, Advies van de Hoofdcommissie voor de Industrialisatie.
66. Staatsblad 1957, 295.
67. HSG 1955/56, 4173 no. 2; zie ook: K.G. de Groot (1957), p. 151 e.v.
68. H.J. de Ru (1981), p. 72.
69. H.J. de Ru (1981), p. 83.
70. Begrotingen van het ministerie van Economische Zaken voor de dienstjaren 1950, 1951, 1952, 1953, 1954, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1963.
71. De Artillerie-inrichtingen zijn na de oorlog alleen in de jaren 1958-1973 een staatsbedrijf. Zie: H.J. de Ru (1981), p. 77/78 en 118/119.
72. Zie voor een juridische verhandeling over staatsbedrijven H.J. de Ru (1981).
73. Zie voor de kapitaalsuitgaven van de Staatsmijnen de begrotingen van het ministerie van Economische Zaken. Voor deze berekening is gekozen voor de post "vermoedelijk beloop van uitgaven, gedaan of nog te doen", opgesteld 1½ jaar na afloop van het betreffende kalenderjaar. Zie ook noot 53.
74. Bijl. HSG 1962/63, 7195.
75. Bijl. HSG 1962/63, 7195. zie ook: H.J. de Ru (1981), p. 85 e.v.
76. H.J. de Ru (1981), p. 87.
77. Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland (1963), p. 26.
78. Tot 1958 bezit het Rijk tevens 100% van de aandelen van de N.V. Nederlandse Machinefabriek Artillerie-inrichtingen, welke van 1958 - 1973 staatsbedrijf werd. Archief D.G. Industrialisatie doosnr. 593 map 3; overgenomen uit: R.M. Schuitemaker (1982), p. 209/210.
79. De Nederlandse industrie sinds 1945 (1952), p. 69-75; HSG II 1964/65 - 7947. Zie voor de juridische aspecten: H.J. de Ru (1981), p. 64 e.v.
80. De financiering van het project is de volgende:
A. EIGEN KAPITAAL:		
Aandelen Rijk	80	mln gld
Aandelen Hoogovens	7	mln gld
Aandelen N.H.M.	0,5	mln gld
Winstbewijzen	22	mln gld

		109,5 mln gld
B. VREEMD KAPITAAL:		
Hypothecaire lening a)	20	mln gld
Gegarandeerde lening b)	26	mln gld
Bankconsortium o.l.v.		
Herstelbank	15	mln gld
	-----	
		61 mln gld

TOTALE FINANCIERING		170,5 mln gld
a) 30 levensverzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen		
b) verstrekt door Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds		
- Bron: Ministerie van Economische Zaken, Archief D.G. industrialisatie, doosnr. 594 map 2; Overgenomen uit: R. Schuitemaker (1982), p. 211.
81. Bijl. HSG II 1963/64, 6900 no 2; Bijl. HSG II 1964/65, 7947 nr. 3, p. 5.
82. Bijl. HSG II 1964/65, 7947 nr. 3, p. 3.
83. H.J. de Ru (1981), p. 80.

84. HSG II, Verslag 1964/65, p. 1586.
85. HSG II, Verslag 1964/65, p. 1580 e.v. Zie ook: H.J. de Ru (1981), p. 80.
86. H.J. de Ru (1981), p. 65/66.
87. H.J. de Ru (1981), p. 65/66.
88. A.L. van Schelven (1984) bevestigt de juistheid van deze veronderstelling. Hij noemt een omvangrijk overheidskrediet aan de NV Van Heek en Co in het midden van de jaren zestig de eerste omvangrijke naoorlogse overheidssteun aan een bedrijf in moeilijkheden.
89. Zie voor de tariefstelling: W. Brakel (1954), p. 137 e.v.; C. Uitham, B. de Vries, G.J. Zijlstra (1977).
90. Om deze reden is het verwijt van H.W. de Jong en R.J. Spierenburg in: B. Hindley (1983) dat de Herstelbank/NIB een weinig succesvol investeerder is gedurende de jaren vijftig en zestig - zij verwijzen naar de geringe dividenduitkeringen - niet steekhoudend. Daarenboven vormen de dividenduitkeringen ook om een andere reden geen goede maatstaf om eventuele investeringssuccessen van de Herstelbank aan af te meten. Dividenduitkeringen vormen immers slechts dat deel van de winst dat niet als interne reservering wordt vastgelegd. Een goed overzicht van de micro-economische theorieën over dividendpolitiek geeft A. Koutsoyiannis (1982), p. 414-458.
91. J.G. Post (1972).
92. Tien jaar economisch leven in Nederland (1955), p. 28.
93. Verslagen van de Export-Financiering-Maatschappij (1953-1964); berekening W.D.

NOTEN HOOFDSTUK 5

1. J. Pen (1972/1958), p. 43-46.
2. De Deltawerken vormen Nederlands beste tegenvoorbeeld. Blijkens de NRC is op dit front thans veel meer mogelijk. Op 9-11-1983 wordt melding gemaakt van zonnig weer op het Rode Plein te Moskou ter gelegenheid van een militaire parade, maar dan wel gecreëerd door het per vliegtuig rondstrooien van chemicaliën. Op 29-11-1983 is er sprake van de mogelijkheid om vanuit de ruimte Russische steden in de poolstreek te verlichten.
3. M.G. Levenbach (1955); G.M. Nederhorst (1948).
4. W. Dercksen, P. Fortuyn, T. Jaspers (1982), p. 53 en 57.
5. Verbond van Nederlandse Werkgevers (z.j./1952), p. 21.
6. (Eerste) Nota betreffende de produktiviteit in Nederland. Bijl. HSG 1951/1952 - 2319. (eerste produktiviteitsnota).
7. Het beleid terzake van de produktiviteit in Nederland 1951-1953. Bijl. HSG 1953/1954 - 3200 X 6. (tweede produktiviteitsnota).
8. Tweede produktiviteitsnota, p. 1. Cursivering W.D.
9. Zie voor de tekst van de Overeenkomst tot Economische Samenwerking, gesloten tussen Nederland en de Verenigde Staten: Herwonnen Welvaart, Den Haag 1954, uitgave van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
10. COP, Twee jaar COP 1950-1952, z.p., z.j. (Den Haag 1953), p.7.
11. Twee jaar COP, p. 45/46.
12. Eerste produktiviteitsnota, p. 24.
13. Eerste produktiviteitsnota, p. 20.
14. Bijl. HSG II 1952/1953 - 3081, Brief van de Minister van Financiën, d.d. 28/7/1953.
15. Het produktiviteitsbeleid was niet alleen gericht op de industrie, maar ook op de agrarische- en de dienstensector, waaronder de publieke sector. Deze onderdelen van het beleid worden hier, gezien het doel van deze studie, buiten beschouwing gelaten.
16. Eerste produktiviteitsnota, p. 8.
17. A. Teulings (1977), p. 87 e.v. Tevens: J.A. Berger (1951), p. 62.
18. Zie voor het ontstaan van de 'human relations': J. Madge (1970), p. 162-210.
19. H. Braverman (1974). Geciteerd in: Te elfder ure 33 Annex, Nijmegen 1983, p. 6/7, vertaling Jos van Beeck.
20. NVV, Welvaartsplan, Amsterdam 1952, p. 69-108; PvdA, De weg naar vrijheid, Amsterdam 1951, p. 160-176; J. Laurier, F. Pot (1983).
21. Eerste produktiviteitsnota, p. 10.

22. COP, Negen jaar COP 1950-1959, Den Haag 1960, p. 76/77.
23. Negen jaar COP; To and fro (1954).
24. Bron van dit verhaal is G. van der Mey, van meet af aan secretaris van de COP. De ene Van Heek is de directie van de firma Van Heek en Co; de andere Van Heek's zijn de firma's Rigterbleek (Van Heek en Zonen), Boekelosche Stoomblekerij, Schuttersveld en L. Van Heek en Zonen (Lossers). Zie voor de geschiedenis van de firma Van Heek en Co: A.L. van Schelven (1984).
25. Marten Toonder Studio's, Casper Cop en de stille vennoot. Uitgave COP, Den Haag z.j. (+ 1954).
26. COP, als roken uw werk was, Den Haag z.j. (+ 1952). Vrouwenarbeid, evenals de vergeleken met andere landen geringe belangstelling hiervoor in Nederland, werd pas aan het eind van de jaren vijftig 'een zaak van gewicht', vanwege de algehele schaarste op de arbeidsmarkt.
27. H. Braverman (1974); Tevens: L.U. de Sitter (1981), p. 22 e.v.
28. Negen jaar COP (1960), p. 47.
29. Eerste produktiviteitsnota, p. 11.
30. Eerste produktiviteitsnota, p. 10.
31. PvdA, De weg naar vrijheid, p. 164.
32. COP-brochure, Ieder diertje zijn pleziertje.
33. COP, Kan typebeperking iets voor u doen? Den Haag 1954.
34. COP, Besparing door Normalisatie in de praktijk, Den Haag 1954, p. 8/9 en 87.
35. Idem, p. 82/83.
36. SDAP (1920); NVV/SDAP (1935); J.J. van Galen, J. Nekkers, D. Pels, J.P. Pronk (1985).
37. PvdA, De weg naar vrijheid, p. 165.
38. W. Albeda (1952).
39. J. Zijlstra (1952).
40. Ministerie van Buitenlandse Zaken (1954); zie ook: F. Wielenga (1984).
41. Mededeling van Ing. P.W.J. de Klerck, medewerker van het secretariaat van de COB/SER.
42. Negen jaar COP (1960), p. 63.
43. Eerste produktiviteitsnota, p. 12.
44. Idem, p. 12/13.
45. Idem, p. 13.
46. F.L. van Muiswinkel (1952), H.R. Plomp (1952).
47. CNV, 24e verslag 1950-1951, p. 316/317.
48. Zo rept bijvoorbeeld prof.mr. C.P.M. Romme in 'Katholieke politiek', (1954), met geen woord over de zondagsarbeid. Ook het Centrum voor Staatkundige Vorming brengt geen publicatie uit waarin de zondagsarbeid wordt besproken.
49. KAB, Verslag betrekking hebbende op de werkzaamheden gedurende de jaren 1948-1954 (deel II), Utrecht 1955, p. 535.
50. Notitie inzake de zondagsarbeid. In: Evangelie en Maatschappij 1960, p. 26-29.
51. Commissie van advies voor sociaal-ethische vragen (CNV), Zondag en zondagsarbeid. In: Evangelie en Maatschappij 1960, p. 5-27.
52. G. Harmsen, J. Perry, F. van Gelder (1980), p. 226/227.
53. KAB, Verslag over de jaren 1961, 1962, 1963, Utrecht 1964, p. 12/13 en 203/204.
54. M.A. Thung (1962).
55. T. van Peijpe (1985), p. 347; NVV, Welvaartsplan (1952), p. 83-89.
56. Het cijfer voor 1949 is ontleend aan: Onderzoek naar de omvang van de ploegenarbeid in de industrie, ingesteld door de Arbeidsinspectie in de maand december, p. 19; geciteerd bij: W. Banning, F.H. Bonjer, G.H. Bast, J.R. de Jong, H.M.A. van der Werff (1961), p. 4-7. De cijfers voor de overige jaren zijn ontleend aan J.R. de Jong (1974), p. 2.
57. M.G. Levenbach (1955), p. 15 e.v.; W.J.P.M. Fase (1980), p. 423.
58. W. Albeda (1957), p. 197-203.
59. J.P. Windmuller/C.de Galan (1977).
60. S.G. Lijftogt (1966).
61. W.J.P.M. Fase (1980), p. 431-457.
62. W. Albeda (1957), p. 198.
63. W. Albeda (1957), p. 198.
64. J.P. Windmuller/C. de Galan, deel II (1977), p. 64/65.
65. W.J.P.M. Fase (1980), p. 440/441.

66. S.G. Lijftogt (1966), p. 187/188.
67. KAB, KABO-cursus Kennis is Macht, Moderne beloningssystemen, 1957.
68. Dit gegeven is ontleend aan een gesprek dat ik voerde met J. Varkevisser, (gepensionneerd) wetenschappelijk medewerker van het NVV over de prestatiebeloning in deze periode.

A. Teulings schetst in zijn hier eerder aangehaalde studie over Philips, het beeld van een verbaasde vakbondsbestuurder die in 1947 van het NVV instructie krijgt zich positief op te stellen tegenover de werkclassificatie. Volgens Teulings onttrekt de werkclassificatie een "fundamenteel stuk door de vakbeweging te voeren strijd aan het CAO-overleg; de strijd tegen de afwenteling van de gevolgen van mechanisering en automatisering op het kwalificatieniveau van de mensen in het bedrijf; de strijd tegen de gevolgen die de vervanging van levende arbeid door machines heeft voor de toekomstperspectieven van de mensen die bij een bepaalde onderneming in dienst zijn." Teulings vergeet echter te melden dat de verbazing van zijn vakbondsbestuurder snel weggenomen wordt door de betere lonen die invoering van werkclassificatie in deze periode met zich mee bracht, gepaard aan de gunstige werkgelegenheidssituatie in de industrie. Hoewel Teulings met zijn kritiek gelijk heeft mist hij het antwoord op de vraag waarom de invoering van de werkclassificatie niet op verzet stuitte. Vgl. A. Teulings (1977), p. 169-181.
69. W. Albeda (1957), p. 197 e.v.; S.G. Lijftogt (1966), p. 65-76 en 173-178.
70. J.P. Windmuller/C. de Galan, deel II (1977), p. 64; S.G. Lijftogt (1966) p. 89.
71. J.P. Windmuller/C. de Galan, deel II (1977), p. 66.
72. W.J.P.M. Fase (1980), p. 438.
73. KAB, Verslag over de jaren 1957 - 1958, p. 54.
74. H. Thierry (1968), p. 13.
75. H. Thierry (1968), p. 16/17; Tevens: H. Thierry (1980).
76. Commissie ter bevordering van de arbeidsproductiviteit (z.j./1952), p. 9.
77. NVV, Welvaartsplan (1952), p. 88-97.
78. Stichting van de Arbeid, Rapport beloning van bijzondere prestaties, Den Haag 1947; Zie ook: Commissie Prestatiebeloning van de Stichting van de Arbeid, Prestatiebeloning (1970).
79. M.G. Levenbach (1955), p. 25. De controle op de 'wetenschappelijkheid' van het systeem werd verricht door de Arbeidsinspectie.
80. Zie voor een overzicht van de verschillende beloningssystemen: Commissie Prestatiebeloning (1970), p. 13-62.
81. J.A. Berger (1951), p. 59.
82. Over de kwantitatieve ontwikkeling van systemen van prestatiebeloning zijn mij geen gegevens bekend. De waarnemingen van betrokkenen geven evenwel een betrouwbare indicatie. Zie: J.A. Berger (1951); Commissie ter bevordering van de arbeidsproductiviteit (+ 1952); Commissie Prestatiebeloning (1970); H. Thierry (1980).
83. W.J.P.M. Fase (1980), p. 425 en 430.
84. Commissie prestatiebeloning (1970), p. 11.
85. J. Madge (1970/1963); J.H. Buitter (1964).
86. Zie: De Opbouw, orgaan van de Nederlandse Christelijke Bond van werknemers in de hout- en bouw nijverheid, 1958, p. 309 e.v. Voor een kritische beschouwing: W. Albeda (economisch adviseur van deze bond), Vertrouwen in tarieven, De Opbouw 1959, p. 60-64.
87. A.J. Bruggink (1964), p. 28- 37.
88. Zie noot 68.
89. Ir. J.W. de Ligny (1964), p. 37-44. De Ligny is in deze tijd als ingenieur werkzaam bij de NV Philips, afdeling Efficiency en Organisatie.
90. NVV, Moderne beloningssystemen, nummer 5, Amsterdam 1965.
91. H. Thierry (1980), p. 22. Ook de vanaf het eind van de jaren zestig optredende overcapaciteit in verschillende bedrijfstakken of branches speelt een rol; R. Stokvis (1984).
92. A.H. Webbink (1985), p. 9.
93. E. Wever (1971), p. 16.
94. W.L. Brugsma (1983), p. 74.

NOTEN HOOFDSTUK 6

1. Vanaf 1979 verschijnen er verschillende belangrijke nota's, zoals: Innovatie-nota; het overheidsbeleid inzake technologische vernieuwing in de Nederlandse samenleving (HSG II 1979-80, 15585, nrs. 1-2); Aanschaffingsbeleid en innovatie (HSG II 1980-81, 16773, nrs. 1-2) en Naar een op de marktsector gericht technologiebeleid, Projectgroep Technologiebeleid, Den Haag 1984. Zie ook: H. Tolsma, Het dralend technologiebeleid; interview met prof. W.C.L. Zegveld, Intermediar 17 februari 1984.
2. TNO (1957).
3. TNO (1957).
4. Bijv. A. Teulings (1977), p. 105 e.v.
5. Vgl. G.A. Kohnstamm (1948); (Eerste) Nota inzake de industrialisatie van Nederland (1949), p. 36.
6. M. Pieterse (red.) (1981), p. 235 e.v.
7. J. Hagedoorn (1979).
8. K. Pavitt, W. Walker (1976); R. Rothwell, W. Zegveld (1985); W. Zegveld, R. Rothwell (1985).
9. Vgl. Chr. Freeman (1974); F.M. Scherer (1984); E.F. Denison (1968/1967).
10. L. Nabseth, G.F. Ray (1978).
11. Enkele belangrijke publicaties zijn: J.J. van Duijn (1979); A. Kleinknecht (1984); R. Rothwell, W. Zegveld (1981); R. Rothwell, W. Zegveld (1985).
12. Bijvoorbeeld: G.J. Wijers (1982); J.H.J.P. Tetters (1982), F. Prakte (1983); Adviescommissie inzake (de voortgang van) het industriebeleid (1984).
13. (Eerste) Nota inzake de industrialisatie van Nederland (1949), p. 36.
14. R. Rothwell, W. Zegveld (1981); zie ook: R. Rothwell en W. Zegveld (1985).
15. Chr. Freeman (1974), p. 301 e.v.; R. Rothwell, W. Zegveld (1981), p. 116-146; zie ook: R. Rothwell, W. Zegveld (1985).
16. Vierde nota inzake de industrialisatie van Nederland (1953), p. 5 en p. 19.
17. Deze stelling is gebaseerd op de raadpleging van de inventarisatielijsten van de archieven van het ministerie van Economische Zaken.
18. Aanschaffingsbeleid en innovatie, HSG II 1980/81, 16773, nrs. 1-2, p. 13.
19. Vierde nota inzake de industrialisatie van Nederland (1953), p. 60.
20. Verbond van Nederlandse werkgevers (z.j./1952); Vierde nota inzake de industrialisatie van Nederland (1953), p. 36-38 en p. 61.
21. Vgl. G.A. Kohnstamm (1948), p. 98.
22. M. Pieterse (red.) (1981), p. 72-81.
23. J. Nekkers (1985).
24. NVV/SDAP (1935), p. 106 e.v.
25. W. Buitelaar, J. Christis, R. Vreeman (1983).
26. NVV (1952), p. 78-81.
27. M. Pieterse (red.) (1982), p. 280.
28. TNO (1957); TNO, jaarverslagen organisatie TNO 1956, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1963, 1964.
29. OECD (1964 a), p. 26-29.
30. OECD (1964 a), p. 28/29.
31. CBS, Speur- en ontwikkelingswerk in Nederland 1959, deel II.
32. Achste nota inzake de industrialisatie van Nederland (1963), p. 46.
33. TNO, jaarverslagen organisatie TNO 1956 en 1964.
34. TNO, jaarverslag organisatie TNO 1963.
35. Voorbereidend werk was reeds gedaan door de voornoemde stichtingen FOM en IKO en met de Noors-Nederlandse kernreactor te Kjeller. Laatstgenoemd project had vooral wetenschappelijke doelstellingen.
36. HSG II 1953/54, p. 2555 e.v.
37. Bijl. HSG II 1953/54 -3404.
38. HSG 1954/55, 3700 X, p. 10 en HSG II 1962/63, p. 3108 - 3156.
39. Kernenergiewet Stbl. 1963 - 82.
40. Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland (1963), p. 43.
41. Begrotingen Economische Zaken voor de dienstjaren 1961-1964. Het gaat hier om de post 'beloop van uitgaven in voorgaande jaren, gedaan of nog te doen!'
42. Zie voor de bedragen van de industriële investeringen in Nederland: hoofdstuk 4 noot 53.

43. Bron: Archief ministerie van Economische Zaken, doos 767 map 1; doos NBA 105, map 1 en 2.
44. Stbl. 1954-175; HSG II 1953/54, p. 3739. Slechts de CPN stemde, zonder commentaar, tegen. Deze partij is in de jaren vijftig in het algemeen tegen elke steun aan het bedrijfsleven zolang de situatie der loontrekkenden geen prioriteit geniet.
45. HSG 1962/63, 6900 XIII no. 1-2.
46. De achtste industrialisatienota (1962), p. 22 schetst een van de archiefgegevens afwijkend beeld. Daar wordt slechts melding gemaakt van 64 projecten in de jaren 1954-1962, waarmee een bedrag van 11,5 miljoen gulden is gemoeid. Eind december 1962 was er 3,1 miljoen gulden terug betaald. Van de 64 projecten worden er 31 geslaagd genoemd en 20 worden als een definitieve mislukking beschouwd. Deze gegevens lijken, vergeleken met de archiefgegevens, onvolledig. De begrotingspost voor 1963 suggereert nadrukkelijk dat het geld op is. Uitgaande van de achtste industrialisatienota lijkt het alsof er nog $8,5 + 3,1 = 11,6$ miljoen gulden in reserve is voor de ontwikkelingskredieten.
47. Archief EZ doos 553, map 2 en 5.
48. Archief EZ doos 551 map 1.
49. U.S. Department of Commerce, Overseas Business Report, januari 1964.
50. Archief EZ 804.102.2; notitie d.d. 24-5-1961.
51. Volgens tabel 6.3 bedragen de Amerikaanse investeringen in de jaren 1951-1959 $244-84 = 160$ miljoen dollar. De Nederlandse industriële investeringen bedragen voor deze jaren 16.519 miljoen gulden. Voor de berekening is de dollarkoers van f 3,80 gehanteerd. Zie: CBS, Statistiek Zakboek, diverse jaren.
52. Archief EZ doos 551 map 1.
53. OECD (1964 b).
54. R.P. van de Kastele (1979), p. 11.
55. CPB, CEP 1957; CBS, Speur- en ontwikkelingswerk in Nederland 1959, deel I; OECD (1963).
56. Het CIVI bestempelt in 1959 de elektronische-, de petroleum- en petrochemische industrie, de werktuigbouw en de machinebouw en de gereedschappenfabricage als voor Nederland belangrijke en verder te stimuleren sectoren; zie: Archief Economische Zaken doos 551 map 1. Vgl. ook: A.H. Webbink (1985), p. 9.
57. CBS, Speur- en ontwikkelingswerk in Nederland 1964.
58. Voorts verricht ook de NV KEMA research naar kernenergie in opdracht van RCN. Bijl. HSG II 1961/62, 4727, nr. 7.
59. S.W. Couwenberg (1953), p. 137.
60. S.W. Couwenberg (1953), p. 8.
61. S.W. Couwenberg (1953), p. 8.
62. S.W. Couwenberg (1953), p. 103/104.
63. J.A.A. van Doorn, C.J.M. Schuyt (red.) (1979/1978), p. 26.
64. H. Daalder (1974), p. 12.
65. R.P. van de Kastele (1979), p. 87.
66. Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland (1963), p. 39.

NOTEN HOOFDSTUK 7

1. H. Correa (1963), p. 209.
2. (Eerste) Nota inzake de industrialisatie van Nederland (1949), p. 33.
3. G.A. Kohnstamm (1948), p. 95. Ter nuancering moet overigens worden vermeld dat in 1947 het totaal aantal leerlingen/studenten bij het technische (en nautische) onderwijs het dubbele bedraagt van het totaal aantal leerlingen in het land- en tuinbouwonderwijs, zie: CBS, Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen (1979), p. 49.
4. G.A. Kohnstamm (1948), p. 101.
5. (Eerste) Nota inzake de industrialisatie van Nederland (1949), p. 34.
6. Nota betreffende de stand van het lager en middelbaar technisch onderwijs voor jongens ("eerste technisch onderwijsnota"), 11 januari 1951, Bijl. HSG II 1950/51-2056, no. 2, p. 1. De nota is voor een deel gebaseerd op het in 1949 verschenen Rapport van de Commissie van Onderzoek betreffende het lager nijverheids- onderwijs voor jongens (voorzitter M. Goote), Den Haag 1949.

7. Nota betreffende de onderwijsvoorzieningen (Eerste Onderwijsnota), Bijl. HSG II 1950/51, 2233 no. 2; Idem (Tweede Onderwijsnota), Bijl. HSG II 1954/55, 2233, no. 4.
8. Ph. J. Idenburg (1960), H. 8.
9. Ph. J. Idenburg (1960); J.A. van Kemenade (red.) (1981), p. 333 e.v. In dit verband wordt de derde, "uitvoerende macht", gevormd door de schoolhoofden en andere leerkrachten.
10. Bijl. HSG II 1954/55, 2056, no.2, p. 2.
11. Vgl. W. Albeda (1971), p. 67-73.
12. M. Tohidipur (Hrsg) (1974), p. 40/41 en 139- 232.
13. Zie bijv. J. Münch (1971), p. 132 e.v.
14. Zie voor een overzicht van de provinciale adviezen: Bijl HSG II 1950/51, 2056, no. 3.
15. OECD (1967), p. 99-111; H. de Liagre Böhl, J. Nekkers, L. Slot (1981), p. 282-286.
16. CBS, Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen, p. 49.
17. CBS, Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen, p. 20-23.
18. H. de Liagre Böhl, J. Nekkers, L. Slot (1981), p. 293.
19. Bijl. HSG II 1954/55, 2056, no. 5, p. 7/8.
20. Bijl. HSG II 1950/51, 2056, no. 2, p. 2.
21. Vooropleidingen zijn: de lagere school en eventueel voortgezet lager onderwijs voor de lagere technische school; enkele of meerdere jaren van de ulo, hbs, of gymnasium voor respectievelijk de uitgebreid technische school en de middelbare (hogere) technische school. De TH vergt doorgaans een voltooide hbs, gymnasium of mts (hts-)opleiding.
22. Bijl. HSG II 1950/51, 2056, no. 2, p. 2.
23. Bijl. HSG II 1954/55, 2056, no. 4; Bijl. HSG 1954/55, 2233, no. 4. Deze filosofie was ten departemente verankerd in de Afdeling Nijverheidsonderwijs met M. Goote als hoofd. Zie F. Meijers (1983), p. 118-121.
24. F. Meijers (1983), p. 121.
25. F. Meijers (1983), p. 89 e.v., p. 126/127 en p. 205/206.
26. Geciteerd bij Ph. J. Idenburg (1960), p. 378.
27. F. Meijers (1983), p. 91-99; J. Geurts, P. Tesser (1976), p. 38/39.
28. Bijl. HSG 1950/51, 2056, no.2, p. 2/3.
29. Er gelden twee toelatingseisen voor de lts: a. voltooiing van de zesde klas van de lagere school; b. een leeftijd van 12 jaar en 8 maanden. Een leerling die de lagere school zonder doubleren doorliep kon niet meteen naar de lts, maar diende eerst een (of twee) jaar voortgezet lager onderwijs (vglo), dan wel een zevende en/of achtste leerjaar van het lager onderwijs te doorlopen. De voorbereidingsklas van de lts kon, indien aanwezig, een alternatief zijn. Zie: Bijl. HSG 1950/51, 2056, no. 2, p. 3/4.
30. F. Meijers (1983), p. 75.
31. Ph. J. Idenburg (1960), p. 383.
32. F. Meijers (1983), p. 105-114.
33. CBS, Arbeidsvolume en geregistreerde arbeidsreserve 1947-1966, Den Haag 1967.
34. (Eerste) Nota inzake de industrialisatie van Nederland (1949), p. 6-12.
35. F. Meijers (1983), p. 116.
36. J. Schipper (1951); NVV (1952), p. 58; Ph. J. Idenburg (1960), p. 385; F. Meijers (1983), p. 114-118.
- 36a. P. Tjeerdsma (1952). Het PvdA rapport 'De weg naar vrijheid' noemt de discussie omtrent de meest gewenste leeftijd om te kiezen voor vervolgonderwijs "weinig vruchtbaar", omdat "de spreiding der rijkheid (...) nu eenmaal groot is" (p. 286); een standpunt wordt niet ingenomen.
37. Ph. J. Idenburg (1960), p. 383.
38. F. Meijers (1983), p. 89 en p. 205/206.
39. F. Meijers (1983), p. 270.
40. Vgl. E. Mulder (1983); H. de Liagre Böhl, J. Nekkers, L. Slot (1981), p. 312 e.v.
41. T. Jonkergouw (1973), p. 101-125; KAB, Verslag (...) (over) de jaren 1948-1954 (1955), p. 619-632.
42. NVV (1952), p. 57-60.
43. Vgl. Bijl. HSG II 1950/51, 2056 no. 2, p. 6/7.

44. Ph.J. Idenburg (1960), p. 386.
45. H. de Liagre Böhrl, J. Nekkers, L. Slot (1981), p. 306/307.
46. KAB, Verslag (...) (over) de jaren 1948-1954 (1955), p. 621/622.
47. Geciteerd bij T. Jonkergouw (1973), p. 107.
48. T. Jonkergouw (1973), p. 103/104.
49. T. Jonkergouw (1973), p. 112.
50. F. Meijers (1983), p. 149.
51. Adviescommissie inzake (de voortgang van) het industriebeleid (1984).
52. Bijl. HSG II 1950/51, 2056, no. 2, p. 7.
53. Bijl. HSG II 1954/55, 2056, no. 5, p. 5; Bijl. HSG II 1960/1961, 6100, VI, nr. 22, p. 2.
54. Bijl. HSG II 1950/51, 2056, no. 2, p. 7.
55. Ph. J. Idenburg (1960), p. 389; Bijl. HSG II 1950/51, 2056, no. 2, p. 7.
56. Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland (1963), p. 52/53.
57. Bijl. HSG II 1960/61, 6100, VI, nr. 22, p. 3/4.
58. F. Meijers (1983), p. 123.
59. F. Meijers (1983), p. 123 en p. 241; Bijl. HSG II 1960/61, 6100, VI, nr. 22, p. 2.
60. Zie bijv. het SER-advies van 1958, Advies over de aanpassing van de vakopleiding aan de automatisering, of: Verbond van Protestant-Christelijke Werkgevers in Nederland, Automatisering (1956), met referaten van van R.M.M. Oberman, G.A. Kohnstamm en Philipsdirecteur J.G. Bavinck.
61. Bijl. HSG II 1960/61, 6100, VI, nr. 22, p. 2.
62. Bijl. HSG II 1950/51, 2056, no. 2, p. 8.
63. Naast de hts (mts) zijn er andere vormen van hoger technisch onderwijs (deze beslaan circa 25 procent van het hto): de hogere textiel scholen, de school voor autotechniek, de mijnschool, scholen voor scheepswerktuigkundige en opleidingen voor chemisch analist.
64. Bijl. HSG II 1959/60, 5793, no. 2, p. 5.
65. Bijl. HSG II 1959/60, 5793, no. 2, p. 6.
66. Bijl. HSG II 1950/51, 2056, no. 2, p. 7.
67. Bijl. HSG II 1959/60, 5793, no. 2.
68. Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland (1963), p. 51-54.
69. OECD (1967).
70. Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland (1963), p. 52/53.
71. E.F. Denison (1968/1967); M. Tohidipur (Hrsg.) (1974); M. Blaug (1980); Van Kemenade (red.) (1981); P.M.P.J. Merkelbach (1981); J.C. van Ours, K. Vijlbrief (1983); J. Ritzen (1983).
- M. Blaug (1980) rekent alleen die benaderingen tot de human capital theorie die uitgaan van het methodologisch individualisme; dat wil zeggen de gedachte dat sociale verschijnselen herleid kunnen/moeten worden tot individueel keuzegedrag. Volgens deze opvatting hoort de hoofdmoot van het werk van Denison - de residuale benadering - strikt genomen niet tot de human capital theorie.
72. Bijl. HSG 1950/51, 2056, no. 2, p. 2.
73. Geciteerd bij C.E. Vervoort (1977/1975), p. 60.
74. F. van Heek e.a. (1968); M.A.J.M. Matthijssen (1971).
75. I. Illich (1970); C.E. Vervoort (1977/1975).
76. F.C. Valkenburg, A.M.C. Vissers (1978); W. Albeda (1985); Steijn en De Witte (1985) wijzen in een verslag van interviews met personeelsfunctionarissen, gehouden in 1985, ook op het belang van onderwijskwalificaties voor de selectie op interne arbeidsmarkten.
77. J.J. van Hoof, J. Dronkers (1979), p. 99-105; R. Collins (1979), p. 1-22.
78. G.J.M. Conen, F. Huijgen (1980); J. Hartog (1985).
79. R. Collins (1979);
80. Het meest informatief is de bibliografie van M. Blaug (1978); verder: E.F. Denison (1968/1967); R. Collins (1979).
81. R. Collins (1979), M. Blaug (1980); A. Glebbeek (1983) onderscheidt de credentials-hypothese van de screening-hypothese; zie ook: F. Meijers (1986).
82. M. Blaug (1980); zie ook: W. Albeda, A.P. van Veen (1985).
83. R. Collins (1979).
84. J. Hartog (1985).

85. Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland (1963); zie ook F. Meijers (1983), p. 282.

86. Vanaf het eind van de jaren vijftig komt er in vele OECD-landen een discussie op gang waarin de stelling centraal staat dat het onderwijs één van de belangrijke oorzaken van economische groei is. Vertolkers van deze these zijn onder meer T.W. Schultz en E.F. Denison (E.F. Denison 1962; OECD 1964; E.F. Denison 1968/1967; M. Tohidipur 1974, p. 53-115). Uitgaven voor onderwijs worden door hen gezien als een investering in menselijk kapitaal, welke evenzeer als een investering in machines en gebouwen de produktiviteit kan verhogen. Macro-economisch gezien houden de onderwijsuitgaven zo verband met de economische groei.

Denison (1967/68) berekende de bijdrage van het onderwijs aan de economische groei in de Verenigde Staten en negen Europese landen, waaronder Nederland, voor de jaren 1950-1962. Hij maakte daarbij de volgende vooronderstellingen (zie ook: M. Tohidipur 1974, p. 29):

a. Uitgaven voor onderwijs zijn investeringen in mensen.

b. De opbrengst van deze investeringen wordt gerepresenteerd door het meer-inkomen dat mensen met meer opleiding verwerven ten opzichte van mensen met minder opleiding.

c. Meer en minder opleiding zijn geoperationaliseerd als opleidingsduur.

d. Op elk opleidingsniveau wordt 60 procent van het meer-inkomen toebedacht aan de ontvangen opleiding.

e. De relatie inkomen en onderwijs wordt voor de onderzochte periode als constant verondersteld.

Op basis van deze vooronderstellingen komt Denison tot het resultaat dat in Nederland 5 procent van de economische groei aan de door onderwijs toegenomen kwaliteit van de beroepsbevolking moet worden toegeschreven. Voor West-Duitsland berekende hij een percentage van 2, voor België 14 procent voor Engeland 12 procent (E.F. Denison 1968/1967, p. 303-316). Naast dit directe effect van onderwijs op de economische groei, door de toegenomen kwaliteit van de beroepsbevolking, noemt Denison een tweede gevolg van de groei van het onderwijs. Naast een bijdrage aan de kwaliteit van de beroepsuitoefening, beïnvloedt onderwijs de maatschappelijk beschikbare kennis waarvan in de produktie gebruik kan worden gemaakt. Het gaat dan om de bijdrage van de "voortgang van kennis" aan de economische groei. Dit laatste effect, dat in feite buiten de scope van de human capitaltheorie valt, kan niet worden geoperationaliseerd. Denison maakte een indirecte schatting van dit effect. Daartoe berekende hij allereerst de bijdrage aan de economische groei van de twee produktiefactoren kapitaal en arbeid. De bijdrage van de produktiefactor kapitaal stelde hij gelijk met de toename van gebouwen, buitenlands bezit (schuld), machines, installaties en voorraden. De bijdrage van de produktiefactor arbeid berekende hij met behulp van de reeds genoemde operationalisatie (van de bijdrage van het onderwijs) en werkgelegenheidsgegevens, als werkloosheid, aantallen gewerkte uren en omvang van de beroepsbevolking (inclusief een per land verschillende correctiefactor voor leeftijds- en sexeverschillen). De bijdrage van de produktiefactor grond werd op nul gesteld. De produktiefactoren kapitaal en arbeid konden in de verschillende landen slechts een deel van de economische groei verklaren. Het niet-verklaarde deel noemde Denison de residuale factor. Deze factor bleek hoog voor de jaren 1950-1962: Nederland 58 procent, BRD 62 procent, België 61 procent en Engeland 53 procent.

Ritzen (1983) noemt het residu een grabbelton met vele mogelijkheden. "Wat we als oorzaak van groei willen zien en wat nog niet in de indices voor de produktiefactoren is benoemd, kan onder het residu worden gebracht. Met andere woorden: men mag niet zonder meer aannemen dat het residu een gevolg is van onderwijs (via verbetering van de technologische kennis of anderszins)". Dat het verband tussen onderwijs en economische groei nog onduidelijk is, moge blijken uit een recente studie van Denison. Denison herhaalde zijn berekeningen voor de jaren 1973-1979 met gegevens van de Verenigde Staten. Voor deze jaren blijkt het residu niet langer positief te zijn (E.F. Denison 1979, p. 103 e.v.). Dat betekent, wanneer men hierin geen falsificatie van zijn algehele werkwijze wil zien,

dat 'human capital' geen voldoende, maar (hooguit) een noodzakelijke voorwaarde is voor economische groei. Een tweede mogelijke interpretatie is dat investeringen in 'human capital' boven een bepaald niveau geen rendement meer opleveren in termen van economische groei.

87. F. Meijers (1983), p. 105.
88. CBS, Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen, p. 46/47.
89. Fiscaal-economische opstellen (1966) p. 236; E.F. Denison (1967/1968).
90. W.S.P. Fortuyn (1983), p. 104.
91. C. Wright Mills (1973/1951); J. Berting (1972/1968).
92. Adviescommissie inzake (de voortgang van) het industriebeleid (1984); J.A. van Kemenade (1983).

NOTEN HOOFDSTUK ACHT

1. C.P.A. Bartels (1980); C.P.A. Bartels, J.J. van Duijn (1981); P. van Hoogstraten (1983); zie ook: W.J.M. Cremers (1976); P. van Hoogstraten (1984). Vooral van de studie van Bartels en Van Duijn heb ik in dit hoofdstuk veel profijt gehad.
2. N. Vanhove (1961); SISWO (G.J. Reinink) (1970); L. Albrechts (red.) (1983); H. Folmer (1983). Overzichten zijn te vinden in : C.P.A. Bartels, J.J. Van Duijn (1981), p. 168-190; N. Vanhove, L.H. Klaassen (1980), p. 337-357.
3. SDAP, NVV, Plan van de Arbeid (1935), p. 137 e.v.
4. C.P.A. Bartels/J.J. van Duijn (1981), p. 75.
5. Vaste Commissie voor regionale vraagstukken (1951), p. 7. Het rapport is uitgebracht op 24 juli 1950.
6. Tweede nota inzake de industrialisatie van Nederland (1950), p. 18.
7. G.A. van der Knaap (1980); C.P.A. Bartels, J.J. van Duijn (1981), P. van Hoogstraten (1983).
8. P. van Hoogstraten (1983), p. 15.
9. (Eerste) Nota inzake de industrialisatie van Nederland (1949), p. 35.
10. Eerste Nota inzake de industrialisatie van Nederland (1949), p. 35.
11. De wet stelt in ander verband wel enige beperkingen aan de vestigingsvrijheid. Op grond van de Vestigingswet 1954 kan de toetreding tot de markt worden gebonden aan "objectieve" eisen als handelskennis, vakbekwaamheid en kredietwaardigheid; voor 1954 gold formeel het Algemeen Vestigingsverbod Kleinbedrijf 1941. Op grond van de Bedrijfsvergunningenwet 1954 kan een bedrijfstak worden gesloten - het is dan verboden om zonder vergunning in die bedrijfstak werkzaam te zijn - in geval van overcapaciteit, industrialisatiemotieven of volkenrechtelijke verplichtingen; voor 1954 gold het Bedrijfsvergunningenbesluit 1941, waarmee de oprichting of uitbreiding van industriële en groothandelsbedrijven aan een vergunning was gebonden (na de oorlog werd dit besluit door het verlenen van dispensaties steeds minder toegepast). Vgl. W. Dercksen, P. Fortuyn, T. Jaspers (1982), p. 454-458.
12. Vaste Commissie voor regionale vraagstukken (1951).
13. Vierde industrialisatienota (1953) p. 66; P. v. Hoogstraten (1983), p. 97.
14. Tweede industrialisatienota (1950), p. 18.
15. P. van Hoogstraten (1983), p. 56-60.
16. Zevende industrialisatienota (1960), p. 11.
17. HSG 1958/59, 5300X, no. 2, p. 12; C.P.A. Bartels, J.J. van Duijn (1981), p. 81.
18. Zevende industrialisatienota (1960), p. 11-26; C.P.A. Bartels, J.J. van Duijn (1981), p. 81-84; P. van Hoogstraten (1983), p. 117-139.
19. HSG II 1957/58, p. 3998 (rede van minister Zijlstra).
20. Vierde industrialisatienota (1953), p. 66-68; Zesde industrialisatienota (1958), p. 78; Verbond van Nederlandsche Werkgevers (1952), p. 271-281.
21. A. Fischer (1979); A.C.M. Jansen (1972); A. Teulings (1977/1976), p. 152-168.
22. HSG II 1951/52, p. 2087.
23. Zesde industrialisatienota (1958), p. 40.
24. HSG II 1957/58, p. 3966.
25. N. Vanhove (1961), p. 20.
26. N. Vanhove (1961), p. 24.
27. HSG II 1957/58, p. 3968.
28. C.P.A. Bartels, J.J. van Duijn (1981), p. 168.

29. Achtste industrialisatienota (1963), p. 62.
30. SISWO (G.J. Reinink) (1970); SISWO, deelrapport 1 (1967); SISWO, deelrapport 2 (1967).
31. SISWO (G.J. Reinink) (1970), p. 26 en 73; SISWO (1967, deel 1), p. 59/60.
32. SISWO (G.J. Reinink) (1970), p. 63-66.
33. Een tweede poging om de effectiviteit van het regionale beleid te meten is ver-
richt door C.P.A. Bartels (1980) op basis van de shift-share-analyse. (Zie voor
de bruikbaarheid van deze methode voor het interpreteren van het regionaal be-
leid tevens: E. Wever (1971)). De groei van de regionale werkgelegenheid wordt
met deze methode gesplitst in het groeipercentage van de landelijke werkgelegen-
heid (de share-factor), de werkgelegenheidsgroei (-afname) die is toe te
schrijven aan de regionale bedrijfstaksamenstelling en een restfactor (de laat-
ste twee zijn shift-factoren). De restfactor kan worden geïnterpreteerd als het
resultaat van het regionale beleid. Deze interpretatie is echter uiterst arbi-
trair en wordt door Bartels met veel armsglagen en nuanceringen gehanteerd.
34. N. Vanhove (1961), p. 105/106.
35. C.P.A. Bartels, J.J. van Duijn (1981), p. 180.
36. N. Vanhove, L.H. Klaassen (1980), H. 1; W. Molle (1983), p. 36 e.v.
37. C.P.A. Bartels, J.J. van Duijn (1981), p. 54/55.
38. E.S. Phelps (1985).
39. N. Vanhove (1961), p. 59-65; SISWO (G.J. Reinink) (1970); C.P.A. Bartels (1980);
W. Molle (1983), p. 37 e.v.
40. E. Mandel (1973), H. 3; N. Vanhove, L.H. Klaassen (1980), p. 9 e.v.; C.P.A.
Bartels, J.J. van Duijn (1981), p. 55-57.
41. De hier beargumenteerde stelling is als hypothese te vinden bij C.P.A. Bartels,
J.J. van Duijn (1981), p. 58.
42. Tot 1959 wordt de migratie van werklozen uit probleemgebieden gesubsidieerd ; na
1959 zowel de migratie van werklozen als van werknemers naar ontwikkelingskernen
en nu ook onverschillig of zij al dan niet uit een ontwikkelingsgebied afkomstig
zijn.
43. C.P.A. Bartels, J.J. van Duijn (1981), p. 141 e.v.
44. De regionale arbeidsreserve wordt ten dele ook "aangesproken" door het uitlokken
van migratie. Zo kennen de drie noordelijke provincies in de jaren 1950-1961 een
positief migratie-overschot tegenover een negatief migratie-overschot in de drie
westelijke provincies (een enkel jaar uitgezonderd). Vgl. Achtste industrialisa-
tienota (1962), p. 148.
45. Een uitgebreide beschrijving van de decentralisatietendens van de Nederlandse
industrie in de jaren vijftig geeft N. Vanhove (1961), p. 25-59.

NOTEN HOOFDSTUK 9

1. H. Odagiri (1985). Deze auteur, die hier als representant van neo-liberale
industriepolitieke analyses wordt aangehaald, bepleit, als algemeen beginsel
bijvoorbeeld het achterwege laten van overheidssteun aan RenD. Dit pleidooi
staat overigens haaks op het pleit van een OECD-commissie onder voorzitterschap
van Chr. Freeman (begin 1986) voor verhoging van de RenD uitgaven in Nederland,
mede door verhoging van de overheidsuitgaven op dit terrein.
2. P.E. de Hen (1980); A. van der Zwan (1981); H. de Liagre Böhl, J. Nekkers, L.
Slot (red.) (1981). G.J. Wijers (1982); Intermediair-nummer 1982/25, 180.000
banen in vijf jaar!
3. Zie: de eerste, tweede, vierde, zesde en achtste industrialisatienota.
4. D.J. Wolfson (1983); R.A. Musgrave, P.B. Musgrave (1984/1973); D. Begg, S.
Fischer, R. Dornbusch (1984); E.S. Phelps (1985); A. de Swaan (1985).
5. Zie ook de inleiding.
6. In dit verband moet ook een artikel van H.W. de Jong (1985) worden genoemd met
de veelzeggende titel: "Industriepolitiek: een lege doos". De Jong verstaat
onder industriepolitiek echter noch industrialisatiepolitiek, noch algemeen
voorwaardenscheppende industriepolitiek. In zijn analyse is industriepolitiek
"interventie van overheidswege in de industriële ontwikkeling (...) een sturend
ingrijpen in het marktproces, met de pretentie de uitkomsten ervan te verbete-
ren". Daarvan is rond de jaren vijftig volgens De Jong "eigenlijk" geen sprake:

de inzet is dan beperkt tot slechts enkele individuele projecten of ondernemingen.

De Jong's negatieve aanbevelingen voor industriepolitiek - in casu: achterwege laten! - zijn het ontkennend antwoord op de volgende vragen: (1) is de overheid beter in staat dan de markt om kansrijke projecten te initiëren, (2) doet de overheid er verstandig aan samenwerking van bedrijven te bevorderen, (3) doet de overheid er verstandig aan kansloze bedrijven (tijdelijk) in stand te houden.

Zie ook: H.W. de Jong (1980).

7. Ph. Schmitter noemt drie onafhankelijk van elkaar geproduceerde essays (van 1974), van G. Lehmbruch, van R. Pahl/J. Winkler en van zichzelf, als startpunt van de neo-corporatieve theorievorming. Zie de introductie van Schmitter/Lehmbruch (eds.) (1979).
De belangrijkste neo-corporatisme-literatuur is te vinden in de volgende bundels: Ph.C. Schmitter, G. Lehmbruch (eds.) (1979); S. Berger (ed.) (1981); G. Lehmbruch, Ph.C. Schmitter (eds.) (1982); T. Akkermans, P.W.M. Nobelen (red.) (1983); W. Streeck, Ph.C. Schmitter (eds.) (1985).
8. A. Wassenberg (1982) wijst op de vruchbaarheid van het neo-corporatisme voor meso- en micro-analyses.
9. S. Berger (1981).
10. Zie vooral C. Offe (1981); Ph.C. Schmitter (1982).
11. Vgl. G. Arendsen, A. Geul (1983).
12. Ph.C. Schmitter (1979), (1981) en (1982).
13. B. Nedelmann, K.G. Meier (1979).
14. Vgl. C. Offe (1981), p. 128/129.
15. C. Offe (1981).
16. H. de Liagre Böhl, J. Nekkers, L. Slot (1981), p. 221/222 en 340.
17. W. Dercksen, P. Fortuyn, T. Jaspers (1982).
18. Momenteel is er, anders dan rond de jaren vijftig, wel een tendens tot corporatisering van het gehele onderwijsbeleid. Vgl. J. van Iersel (1986).
19. C. Offe (1981); C. Offe, H. Wiesenenthal (1986).
20. C. Offe (1981), p. 147.
21. G.H. Scholten (1968) toont in een omvangrijke studie aan hoe arbeidsintensief het is corporatistische besluitvormingsprocessen te onderzoeken. In zijn onderzoek gaat hij na of in geval van negen adviezen van de SER de ministeriële verantwoordelijkheid is aangetast. Harde conclusies bleken niet mogelijk. Wel kwam Scholten tot de volgende hypothetisch geformuleerde conclusie: "Het adviseren door de SER leidt slechts in uitzonderingsgevallen tot een uitholling van de ministeriële verantwoordelijkheid" (p. 517).
22. CBS, Arbeidsvolume en geregistreerde arbeidsreserve 1947-1966, Den Haag, 1967.

AANGEHAALDE LITERATUUR

- Aanschaffingsbeleid en innovatie, HSG II 1980/81, 16773, nrs. 1-2.
- Abert, J.C., *Economic policy and planning in the Netherlands 1950-1965*, London 1969.
- Adviescommissie inzake het industriebeleid, resp. Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, *Een nieuw elan*, Deventer 1984.
- Akkerman, T., Stuurman, S. (red.), *De zondige riviëra van het katholicisme*, Amsterdam 1985.
- Akkermans, T., Nobelen, P.W.M. (red.), *Corporatisme en verzorgingsstaat*, Leiden, Antwerpen 1983.
- Albeda, W., *Het nieuwe plan van de PvdA (I, II en III)*, in: *Evangelie en Maatschappij* 1952, p. 165-175; p. 229-238; p. 261-268.
- Albeda, W., *De rol van de vakbeweging in de moderne maatschappij*, Hoorn 1957.
- Albeda, W. *Vertrouwen in tarieven*, in: *De opbouw* 1959, p. 60-64 (orgaan van de Nederlandse Christelijke Bond van werknemers in de hout- en bouwnijverheid).
- Albeda, W. *Bezitsvorming in Nederland*, in: *Evangelie en Maatschappij*, juni 1964.
- Albeda, W. *Sociaal-economisch beleid en economische orde*, Rotterdam, 1971.
- Albeda, W., *The future of the welfare state*, Maastricht 1984.
- Albeda, W., *Arbeidsmarkt en arbeidsorganisaties*, in: Muysken, J., Schreuder, H., *Economische wetenschappen: eenheid in verscheidenheid*, Assen/ Maastricht 1985.
- Albeda, W., *Einde van het inkomensbeleid?*, in: *Economische orde en beleid*, Twintig jaren sociaal-economisch beleid; *Bundel ter gelegenheid van het aftreden van dr. J.W. de Pous als voorzitter van de SER*, Deventer/Den Haag 1985 (b).
- Albeda, W., Dercksen, W., *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Alphen a.d. Rijn 1985.
- Albeda, W., de Galan, C., *Inkomens; vorming, verdeling, beleid*, Groningen 1970.
- Albeda, W., Schmelzer, W.K.N., *Bezitsvorming*, Utrecht/Antwerpen 1963.
- Albeda, W., van Veen, A.P., *Onderwijs en economie: een Gordiaanse knoop?*, in: *Maandschrift Economie* 1985/2, p. 99-113.
- Albrechts, L. (red.), *Regionale ontwikkeling*, Leuven 1983.
- Andeweg, R.B., *De burger in de Nederlandse politiek*, in: Andeweg, R.B., Hoogerwerf, A., Thomassen, J.J.A. (red.), *Politiek in Nederland*, Alphen a.d. Rijn 1981.
- Angenent, M.L.F., *Vakvereniging en loonpolitiek*, in: *Maandschrift Economie* juli 1957, p. 482-493.
- Arendsen, G., Geul, A., *Corporatisme*, in: Akkermans T., Nobelen, P.W.M. (red.), *aldaar* (1983).
- Bank, J., *Opkomst en ondergang van de Nederlandse Volksbeweging (NVB)*, Deventer 1978.
- Bank, J., Temming, S., *Van brede visie tot smalle marge*, Alphen a.d. Rijn 1981.

- Banning, W., Bonjer, F.H., Bast, G.H., de Jong, J.R., van der Werff, H.M.A., Ploegenarbeid medisch-psychologisch-sociologisch-technisch-economisch belicht, Den Haag (COP) 1961.
- Bartels, C.P.A., Regio's aan het werk; ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland, Den Haag 1980.
- Bartels, C.P.A., van Duijn, J.J., Regionaal economisch beleid in Nederland, Assen 1981.
- Baudet, H., Fennema, M., Het Nederlands belang bij Indië, Utrecht/Antwerpen 1983.
- Begg, D., Fischer, S., Dornbusch, R., Economics, British edition, Maidenhead/Berkshire 1984.
- Berger, J.A., Welke maatregelen dienen te worden genomen ter verhoging van de productiviteit. In: Prae-adviezen van de Nederlandse vereniging voor de Staathuishoudkunde 1951, Den Haag 1951.
- Berger, S. (ed.), Organizing interests in Western Europe; pluralism, corporatism, and the transformation of politics, Cambridge 1981.
- Berkum, van, P.P., Enkele aspecten van de naoorlogse bedrijfsfinanciering, in: Maandschrift Economie mei/juni 1949.
- Berting, J., In het brede maatschappelijke midden, Meppel 1972 (1968).
- Beus, de, J.W., van Doorn, J.A.A., De interventiestaat, Meppel/Amsterdam 1984.
- Blalock, H.M. (jr.), Social Statistics, Londen/New York 1960.
- Blaug, M., Economics of education: a selected annotated bibliography, Oxford/New York 1978.
- Blaug, M., The methodology of economics; or how economists explain, New York 1980.
- Böhm, F., Left-wing and right-wing approaches to the market economy, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 135, Heft 3.
- Böhme, H., Prolegomena zu einer Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt am Main 1973.
- Bölger, B., De N.V. Maatschappij voor Industriefinanciering, in: ESB 1939, p. 660.
- Boltho, A. (ed.), The European Economy, Growth and crisis, Oxford 1982.
- Bosscher, D., Om de erfenis van Colijn, Alphen a.d. Rijn 1980.
- Brakel, W., De industrialisatie in Nederland gedurende de periode der Marshallhulp, Leiden 1957.
- Braverman, H., Labor and monopoly capital; The degradation of work in the twentieth century, New York/Londen 1974.
- Brink, van den, J.R.M., Zoeken naar een heilstaat, Amsterdam/Brussel 1984.
- Bruggink, A.J., Directe en indirecte koppeling van prestatie en tariefbeloning; een kritische beschouwing van de gegroeide situatie, in: Prestatie en Beloning, uitgave Raadgevend Bureau Ir. B.W. Berenschot, 1964, p. 28-37.
- Brugmans, I.J., Paardenkracht en mensenmacht: sociaal-economische geschiedenis van Nederland, Den Haag 1961.
- Brugsma, W.L., Europa, Europa, Weesp 1983.
- Buitelaar, W., Christis, J., Vreeman, R., Naar een democratisch technologiebeleid, in: Socialisme en Democratie 1983/12.

- Buiter, J.H., Ontwikkeling en perspectief van de prestatiebeloning, in: Prestatie en Beloning, uitgave Raadgevend Bureau Ir. B.W. Berenschot, 1964, p. 15-28.
- Centraal Bureau voor de Statistiek,
- Jaarcijfers voor Nederland 1938.
 - Jaarcijfers voor Nederland 1939.
 - Statistiek der lonen 1948.
 - Statistiek der lonen 1949.
 - Zeventig jaren statistiek in tijdreeksen.
 - Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen.
 - Arbeidsvolume en geregistreerde arbeidsreserve 1947-1966.
 - Nationale rekeningen 1961.
 - Nationale rekeningen 1965.
 - (Winst-) Statistiek der (grotere) naamloze vennootschappen, diverse jaren (1948 ... 1965).
 - Belastingdruk in Nederland 1976.
 - Investerings in vaste activa in de industrie, bouwnijverheid en openbare nutsbedrijven, diverse jaren (1951 ... 1964).
 - Speur- en ontwikkelingswerk in Nederland 1959 (2 delen), 1964.
- Centraal Planbureau,
- Centraal Economisch Plan 1964.
 - Centraal Economisch Plan 1971.
 - Centraal Economisch Plan 1984.
- Centrum voor Staatskundige Vorming (KVP),
- Rapport van de Commissie-Thurlings, Loonpolitiek, Den Haag 1952.
 - Rapport van de Commissie Van Campen, De financiering van investeringen, Den Haag 1956.
 - Regionaal industrialisatiebeleid, Den Haag 1963.
- Christelijk Nationaal Vakverbond,
- Wetsontwerp Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (adres aan de Tweede Kamer), in: Evangelie en Maatschappij 1948, p. 350-362.
 - 24e verslag, 1950-1951.
- Collins, R., The credential society, New York 1979.
- Commissie van advies voor sociaal-ethische vragen (CNV), Zondag en zondagsarbeid, in: Evangelie en Maatschappij 1960, p. 5-27.
- Commissie ter bevordering van de arbeidsproductiviteit, Den Haag z.j. (+ 1952).
- Commissie Bezitsspreiding (Commissie Cobbenhagen), Het vraagstuk der winstdeling, Den Haag 1952.
- Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (commissie Vonhoff), Rapport no. 3, Elk kent de laan, die derwaarts gaat, Den Haag 1980.
- Commissie Prestatiebeloning van de Stichting van de Arbeid, Prestatiebeloning 1970, Den Haag, z.j. (1970).
- Contactgroep Opvoering Productiviteit,
- Als roken uw werk was, Den Haag z.j. (+ 1952).
 - Twee jaar COP, 1950-1952, z.p., z.j. (+ 1953).
 - Het derde jaar COP, 1953, Den Haag (+ 1954).
 - Kan typebeperking iets voor u doen?, Den Haag 1954.
 - Ieder diertje zijn pleziertje, COP-brochure.
 - Besparing door normalisatie in de praktijk, Den Haag 1954.
 - Vijf jaar COP, 1950-1955, Den Haag 1956.
 - Negen jaar COP, Den Haag 1960.

- Conen, G.J.M., Huijgen, F., De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in 1960 en 1971 (I, II, III en IV), in: ESB, 23 april 1980 (I), 7 mei 1980 (II), 21 mei 1980 (III), 4 juni 1980 (IV).
- Correa, H., The economics of human resources, Amsterdam 1963.
- Couwenberg, S.W.C.I.M., Het particuliere stelsel; de behartiging van publieke belangen door particuliere lichamen, Leiden (diss.) 1953.
- Creemers, W.J.M., Het Nederlandse regionale beleid sinds 1945, in: Intermediair 1976/26.
- Currency and economic reform - West Germany after World War II, themanummer van het Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, september 1979, Band 135, Heft 3.
- Daalder, H., Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek, Assen 1974.
- Daudt, H., Politieke machtsverhoudingen sinds 1945, in: Spiegel Historiae juli/augustus 1984.
- Denison, E.F., The source of economic growth in the United States and the alternatives before us, Supplementary paper no. 13, Committee for Economic Development, New York 1962.
- Denison, E.F., Why growth rates differ, Washington DC 1968 (1967).
- Denison, E.F., Accounting for slower economic growth, Washington DC 1979.
- Dercksen, W., Industriepolitiek, in: Intermediair 25-9-1981.
- Dercksen, W., Fortuyn, P., Jaspers, T., Vijfendertig jaar SER-adviezen, deel 1, 1950-1964, Deventer 1982.
- Dercksen, W., Schenk, H., Industriepolitiek als gevangene van de internationale concurrentiestrijd, in: Tijdschrift voor Politieke Economie 1982, jg. 6/1.
- Dercksen, W., Vermogensaanwasdeling en economisch herstel, in: Socialisme en Democratie 1985/4.
- Dercksen, W., Woltjer, G., Werkt geleide loonpolitiek?, in: Tijdschrift voor Politieke Economie 1985, jg. 9/1.
- Derksen, J.H., Nationale loonpolitiek, experiment of instrument?, 's Hertogenbosch 1963.
- Diemer, H., De ontwikkeling tot bedrijfsorganisatie, Rotterdam 1919.
- Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Loon- en arbeidsvoorwaardenvorming 1945-1984, Den Haag 1984.
- Dirker, F.W., van Dijk, R., Schippers, R., De industrialisatie en ons volk, Franeker z.j. (1956).
- Does de Willebois, van der, W.R.Th.I.M., Het algemene bankwezen in Nederland, Deventer 1978.
- Domar, E.D., Musgrave, R.A., Proportional income taxation and risk-taking, in: Quarterly Journal of Economics 1944, no. 58, p. 388-422.
- Doorn, van, K., e.a., De beheerste vakbeweging, Amsterdam 1976.
- Doorn, van, J.A.A., Schuyt, C.J.M. (red.), De stagnerende verzorgingsstaat, Amsterdam/Meppel 1979 (1978).
- Douben, N.H., Afwenteling van de vennootschapsbelasting, Leiden 1967.
- Drees 90; Geschriften en gesprekken; met inleiding door H. Daalder en interviews door G. Puchinger, Naarden 1976.
- Dullaart, M.H.J., Regeling of Vrijheid; Nederlands economisch denken tussen de wereldoorlogen, Rotterdam (diss.) 1984.

- Duijn, van, J.J., De lange golf in de economie: kan innovatie ons uit het dal helpen, Assen 1979.
- Dijksma, D., van Galen, J.J., Oud-minister Henk Hofstra, "Voor mijn part socialiseren we Albert Heijn", in: Haagse Post 18 februari 1984.
- Empel, van, F., Wat van der Zwan écht gezegd heeft, in: Intermediair 3 mei 1985.
- Esterik, van, C., van Tijn, J., Jaap Burger - een leven lang dwars, Amsterdam 1984.
- Eijk, van, C.J., Counter-Inflation Policy, in: Griffiths, R.T., aldaar (1980).
- Fase, W.J.P.M., Vijfendertig jaar loonbeleid in Nederland, Alphen a.d. Rijn 1980.
- Feldstein, M., Capital taxation, Cambridge 1983.
- Fernhout, R., Incorporatie van belangengroeperingen in de sociale en economische wetgeving, in: Verhallen, H.J.G., Fernhout, R., Visser, P.E. (red.), Alphen a.d. Rijn 1980.
- Fiscaal-economische opstellen, aangeboden aan prof. dr. B. Schendstok, Alphen a.d. Rijn 1966.
- Fischer, A., Politique régionale et stratégie spatiale de la grande firme; l'exemple de Philips aux Pays-Bas, in: Norois; revue géographique de l'ouest et des pays de l'atlantique nord, janvier-mars 1979, p. 49-66.
- Flanagan, R.J., Soskice, D.W., Ulman, L., Unionism, economic stabilization and incomes policies: European experience, Washington DC 1983.
- Folmer, H., Measurement of effects of regional economic policy, Groningen (diss.) 1983.
- Fortuyn, P., Sociaal-economische politiek in Nederland 1945-1949, Alphen a.d. Rijn 1981.
- Fortuyn, P., Kerncijfers 1945-1983, Deventer 1983.
- Fortuyn, P., Jaspers, T., Staat en Maatschappij in Nederland, in: Van der Kley P., Louvenberg, J., Wester, F., IJdens, T. (red.), Interventiestaat en ongelijkheid, Nijmegen 1981.
- Fortuyn, P., Jaspers, T., Fase's 'Vijfendertig jaar loonbeleid in Nederland' een doorbraak in de studie der arbeidsverhoudingen?, in: Tijdschrift voor Politieke Economie 1981/3.
- Freeman, Chr., The economics of industrial innovation, Harmondsworth, Middlesex (1974).
- Galen, de, C., De invloed van de vakbeweging op loonshoogte en werkgelegenheid, Leiden (diss.) 1958.
- Galen, van, J.J., Nekkers, J., Pels, D., Pronk, J.P., Het moet, het kan! Op voor het plan!, Amsterdam 1985.
- Gelder, van, W.J., e.a., Industriepolitiek, Deventer 1973.
- Geurts, J., Tesser, P., Werkende jongeren en hun onderwijs, Nijmegen 1976.
- Glebbeeck, A., Jeugdwerkloosheid en het onderwijs, in: Jeugd en Samenleving 1983, no. 5/6.
- Goes van Naters, van der, M., Het 'nieuwe bestand' en de grote conflicten (1945-1950), in: Bank, J., Temming S., aldaar (1981).
- Gons, de, J.A., Pee, de, C., Geld, banken en financiële markten, Leiden/Antwerpen 1983.
- Goudzwaard, B., Kapitalisme en vooruitgang, tweede herziene druk, Amsterdam 1978.

- Griffiths, R.T., The economy and politics of the Netherlands, Den Haag 1980.
- Groot, de, K.G., De financiering van de industrialisatie in Nederland, Leiden (diss.) 1957.
- Haan, de, P., Fernhout, R., Wetgeving, planning en financiering, Deventer/Den Haag 1981.
- Habermas, J., Erkenntnis und Interesse, Frankfurt am Main 1968.
- Habermas, J., Theorie des kommunikativen Handelns, twee delen, Frankfurt am Main 1981.
- Hagedoorn, J., Een verkenning van het technologie- en innovatiebeleid in Nederland in de jaren '70, in: Tijdschrift voor Politieke Economie, 1979/1.
- Hagoort, R., De gedachte der bedrijfsorganisatie, in: Evangelie en Maatschappij 1951, p. 275-284.
- Harmsen, G., Reinalda, B., Voor de bevrijding van de arbeid, Nijmegen 1975.
- Harmsen, G., Perry, J., Gelder, van, F., Mens en werk, Baarn 1980.
- Hartog, J., Overscholing?, in: ESB 13 februari 1985, p. 152-157.
- Heek, van, F., e.a., Het verborgen talent; milieu, schoolkeuze en schoolgeschiktheid, Meppel 1968.
- Hen, de, P.E., Actieve en re-actieve industriepolitiek in Nederland, Amsterdam 1980.
- Hen, de, P.E., Industriepolitiek, prae-advies van het symposium Planning als onderneming, WRR, voorstudies en achtergronden V43 1984.
- Hennings, K.H., West-Germany, in: Boltho, A. (ed.), aldaar (1982).
- Hennipman, P., Doeleinden en criteria der economische politiek, in: Andriessen, J.E., Van Meerhaeghe, M.A.G. (red.), Theorie van de economische politiek, Leiden 1962.
- Hindley, B. (ed.), State investment companies in Western Europe, London 1983.
- Hoek, J.S., Politieke geschiedenis van Nederland; Oorlog en herstel, Leiden 1970.
- Hofstra, H.J., Socialistische belastingpolitiek, Amsterdam 1946.
- Hofstra, H.J., Inkomstenbelasting, Deventer 1975.
- Hofstra, H.J., Inleiding tot het Nederlands belastingrecht, Deventer 1977.
- Hofstra, H.J., Socialistische belastingpolitiek, in: Socialisme en Democratie 1984/5.
- Hofstra, H.J., Leeuwen, van, H.F., Smeets, M.J.H., De invloed van het hier te lande geldende belastingstelsel op de economische en sociale structuur van onze maatschappij en op het beleid dat door de ondernemers in hun bedrijven wordt gevoerd, Prae-adviezen voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Den Haag 1953.
- Holtrop, M.W., Analyse en Beleid, Amsterdam 1970.
- Hoof, van, J.J., Dronkers, J., Onderwijs en arbeidsmarkt (SISWO), Amsterdam 1979. Een verkorte en bewerkte versie is door dezelfde auteurs en onder dezelfde titel gepubliceerd in 1980, Deventer.
- Hoogstraten, van, P., De ontwikkeling van het regionaal beleid in Nederland 1949-1977, Eindhoven (diss.) 1983.
- Hoogstraten, van, P., Elan in het regionaal beleid?; een historische analyse, in: Tijdschrift voor Politieke Economie 8/1, september 1984.

- Hueting, E., Jong Edz., de, F., Neij, R., Naar groter eenheid, Amsterdam 1983.
- Hulst, van, N., De effectiviteit van geleide loonpolitiek in theorie en praktijk, Groningen 1984.
- Idenburg, Ph.J., Schets van het Nederlandse schoolwezen, Groningen 1960.
- Iersel, van, J., Ontwikkelingen in beleid m.b.t. de aansluiting tussen educatie en arbeid, in: Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 1986/1.
- Illich, I., Deschooling society, New York 1970.
- Intermediair, 180 duizend banen in vijf jaar!, in: Intermediair 25 juni 1982.
- International Labour Organisation, Yearbook of Labour Statistics 1965, Genève.
- James, S., Nobes, Chr., The economics of taxation, Oxford 1983 (1978).
- Jansen, A.C.M., Enkele aspecten van het ruimtelijk gedrag van grote industriële concerns in Nederland, 1950-1971, in: Tijdschrift voor economische en sociale geografie 1972, vol. 63, p. 411-425.
- Jong, de, H.W., Het Nederlands structuurbeleid: "De zichtbare vinger aan de onzichtbare hand", in: WRR, sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen; praeadviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie, Den Haag 1980.
- Jong, de, H.W., Industriepolitiek: een lege doos, in: ESB 27-2-1985.
- Jong, de, J.R., Ploegenarbeid, Leiden 1974.
- Jonkergouw, T., Participatie-onderwijs in opbouw, Alphen a.d. Rijn 1973.
- Kastele, van de, R.P., Research en ontwikkeling en de Nederlandse onderneming, Deventer 1979.
- Katholieke Arbeiders Beweging,
- Verslag betrekking hebbende op de werkzaamheden gedurende de jaren 1948-1954 (deel I en II), Utrecht 1955.
 - Verslag over de jaren 1957-1958.
 - Verslag over de jaren 1961, 1962, 1963, Utrecht 1964.
 - KABO-cursus Kennis is Macht, Moderne beloningssystemen, 1957 (Vindplaats: Sociaal-Historisch Centrum voor Limburg te Maas-tricht).
- Keesing, F.A.G., De conjuncturele ontwikkeling van Nederland en de evolutie van de economische overheidspolitiek 1918-1939, Nijmegen 1978 (1947).
- Keizer, de M., De gijzelaars van Sint Michielsgestel; een eliteberaad in oorlogstijd, Alphen a.d. Rijn 1979.
- Kemenade, van, J.A. (red.), Onderwijs: bestel en beleid, Groningen 1981.
- Kemenade, van, J.A., De relatie tussen beroepsonderwijs en arbeid, in: Beroepsonderwijs gefaseerd, Den Bosch z.j. (1983).
- Kleinknecht, A., Innovation patterns in crisis and prosperity: Schumpeter's long cycle, Amsterdam (diss.) 1984.
- Kloos, A.H., Loonvorming en overheid, in: Socialisme en Democratie, november 1961.
- Kloos, A.H., Het achterste van de tong, Bussum 1969.
- Knaap, van der, G.A., Sectoral and regional imbalances in the Dutch economy, in: R.T. Griffiths (ed.), aldaar (1980).

- Kohnstamm, G.A., De toekomst van Nederlands industriële ontwikkeling, Den Haag (diss.) 1948.
- Korteweg en Keesing, Het moderne geldwezen, deel IV: de nationale geldpolitiek in het raam van de macro-economische politiek, Amsterdam 1981.
- Koutsoyiannis, A., Non-price decisions, the firm in a modern context, London and Basingstoke (1982).
- Kreukels, A.M.J., Planning en planningproces, Den Haag 1980.
- Laurier, J., Pot, F., Sociaal-democratische arbeidersbeweging en wetenschappelijke bedrijfsvoering 1920-1940, in: Te elfder ure 33 Annex, Nijmegen 1983, p. 71-154.
- Lehmbruch, G., Schmitter, Ph.C. (eds.), Patterns of corporatist policy-making, London/Beverly Hills 1982.
- Levenbach, M.G., De Nederlandse loonpolitiek, Alphen a.d. Rijn 1955.
- Leijnse, F., Vernieuwing van de Nederlandse industrie: antwoord aan Visser en Vos, in: Socialisme en Democratie 1984/5.
- Liagre Böhl, de, H., Nekkers, J., Slot, L. (red.), Nederland industrialiseert!, Nijmegen 1981.
- Lier, van, Th.J.A.M., Op weg naar de verzorgingsstaat, in: J. Bank, S. Temming, aldaar (1981).
- Ligny, de, J.W., Contractverloning: een poging tot versteviging van de werkrelatie tussen de baas en de werker met betrekking tot de taakstelling en de prestatie, in: Prestatie en Beloning, uitgave Raadgevend Bureau Ir. B.W. Berenschot, 1964.
- Linden, van der, J.T.J.M., Economische ontwikkeling en de rol van de overheid, Amsterdam 1985.
- Lijftogt, S.G., Werkclassificatie, Den Haag (COP) 1966.
- Maas, P.F., Kabinetsformaties 1959-1973, Den Haag 1982.
- Maatschappij tot financiering van het nationaal herstel NV (Herstelbank), Verslag over het boekjaar 1945/46 (....1964), Den Haag 1947 (.....1965).
- Madge, J., The origins of scientific sociology, Londen 1970 (1963).
- Mandel, E., Der Spätkapitalismus, Frankfurt am Main 1973 (1972).
- Marten Toonder Studio's, Casper Cop en de stille vennoot, Uitgave COP, Den Haag z.j. (+ 1954).
- Matthijssen, M.A.J.M., Klasse-onderwijs, Deventer 1971.
- Merkelbach, P.M.P.J., Human Capital, richtinggevende maatstaf voor industriepolitiek? Den Haag 1981.
- Messing, F., De Nederlandse economie 1945-1980, Haarlem 1981.
- Meyer, D., Entwicklung und Motive der nichtfiskalischen (insbesondere der wirtschaftspolitisch orientierten) Besteuerung in Deutschland auf der Ebene des Zentralstaats von 1871 bis 1969, Münster 1977.
- Meijers, F., Van ambachtsschool tot lts, Nijmegen 1983.
- Meijers, F., Voorstellen over het leertraject algemene basisvorming - aankomend vakmanschap, in: WRR, Werkdocumenten Basisvorming in het onderwijs, WB 23, Den Haag 1986.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Herwonnen Welvaart, de betekenis van het Marshallplan voor Nederland en de Europese samenwerking, Den Haag 1954.

Ministerie van Economische Zaken,

- (Eerste) Nota inzake de industrialisatie van Nederland, Den Haag 1949.
- Tweede nota inzake de industrialisatie van Nederland, Den Haag 1950.
- Derde nota inzake de industrialisatie van Nederland, Den Haag 1951.
- Vierde nota inzake de industrialisatie van Nederland, Den Haag 1953.
- Vijfde nota inzake de industrialisatie van Nederland, Den Haag 1955.
- Zesde nota inzake de industrialisatie van Nederland, Den Haag 1958.
- Zevende nota inzake de industrialisatie van Nederland, Den Haag 1960.
- Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland Den Haag 1963.

Molle, W., Industrial location and regional development in the European community: the FLEUR model, Aldershot (Gower House) 1983.

Muiswinkel, van, F.L., Zondagsarbeid en productiviteitsverhoging, in: Evangelie en Maatschappij 1952, p. 145-152.

Mulder, E., Arbeid en onderwijs, in: Kruithof, B., Noordam, J., De Rooy, P. (red.), Geschiedenis van onderwijs en opvoeding; inleiding, bronnen, onderzoek, Nijmegen 1982, p. 355-370.

Münch, J., Berufsbildung und Berufsbildungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, Bielefeld 1971.

Musgrave, R.A., Musgrave, P.B., Public Finance in theory and practice, New York 1984 (1973).

Nabseth, L., Ray, G.F., Neue Technologien in der Industrie, Berlin/-München 1978.

Nedelmann, B., Meier, K.G., Theories of contemporary corporatism: static or dynamic?, in: Ph.C. Schmitter, G. Lehmbruch (eds.), aldaar (1979).

Nederhorst, G.M., Arbeidsproductiviteit en economisch herstel, in: ESB 1948 no. 1628, p. 564-569.

Nederlands Verbond van Vakverenigingen, Sociaal-Democratische Arbeiders Partij (commissie uit-), Het Plan van de Arbeid, Amsterdam 1935.

Nederlands Verbond van Vakverenigingen,

- Welvaartplan, Amsterdam 1952.
- Wenkend Perspectief, studie over de inkomens- en vermogensverdeling, Amsterdam 1957.
- Moderne beloningssystemen, nummer 5, Amsterdam 1965.

NVV, NKV, CNV, Bezitsvorming door vermogensaanwasdeling, Amsterdam/-Utrecht 1964.

De Nederlandse industrie sinds 1945, een wereld van groei, samengesteld door het Verbond van Nederlandsche werkgevers, A. Sijthof 1952.

Nekkers, J., Een ingenieur in de politiek: Hein Vos en het Plan van de Arbeid, in: Socialisme en Democratie 1985/2.

Nota betreffende de stand van het lager en het middelbaar technisch onderwijs voor jongens; Bijl. HSG II 1950/51-2056, no. 2 ("eerste technisch onderwijsnota").

- Nota betreffende onderwijsvoorzieningen ("Eerste Onderwijsnota"), Bijl. HSG II 1950/51, 2233, no. 2.
- Nota betreffende de stand van het lager en middelbaar technisch onderwijs voor jongens, Bijl. HSG II 1954/55, 2056, no. 4 ("tweede technisch onderwijsnota").
- Nota betreffende onderwijsvoorzieningen ("Tweede Onderwijsnota"), Bijl. HSG II 1954/55, 2233 no. 4.
- Nota betreffende de spreiding van hogere technische scholen (HTS-plan), Bijl. HSG II 1959/60, 5793, no. 2.
- Nota betreffende de spreiding van uitgebreid technische scholen (Proeve van een uts-plan), Bijl. HSG II 1960/61, 6100, VI, no. 22.
- Notitie inzake de zondagsarbeid, in: Evangelie en Maatschappij (1960).
- Odagiri, H., Industrial policy in theory and reality, discussion paper Wissenschaftszentrum Berlin, IIM/IP 1985-16.
- Offe, C., The attribution of public status to interest groups: observations on the West German case, in: Berger, S. (ed.), aldaar (1981).
- Offe, C., Wiesenthal, H., Belangengroepen: twee logica's van collectief handelen, in: Behoeften en belangen, serie 'Het Staatsdebat', nr. 3, Folia 16, Somso, Amsterdam 1986.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD),
- Science, economic growth and government policy, Parijs 1963.
 - The residual factor and economic growth, Parijs 1964.
 - Country report on the organization of scientific research Netherlands, Parijs 1964 (a).
 - Proposed standard practice for surveys of R and D activity, Parijs 1964 (b).
 - Educational policy and planning; The Netherlands, Parijs 1967.
 - National Accounts of OECD-countries 1950-1968, Parijs z.j.
 - Long-term trends in tax revenues of OECD member countries 1955-1980, Parijs 1981.
- Ormel, D.W., Balans der PBO, in: Evangelie en Maatschappij 1952, p. 51-58, 73-79, 152-158.
- Ours, van, J.C., Vijlbrief, K., Economie en kennis, in: Vellekoop, L. (red.), Lessen voor later, Alphen a.d. Rijn/Brussel 1983, p. 35-50.
- Partij van de Arbeid, De weg naar vrijheid, Amsterdam 1951.
- Pavitt, K., Walker, W., Government policies towards industrial innovation: a review. In: Research Policy, 1976, volume 5 no. 1.
- Peijpe, van, T., De ontwikkeling van het loonvormingsrecht, Nijmegen 1985.
- Pelkmans, J., Ven, van der, H., Communautaire industriepolitiek en de aard van de industriële verandering, in: Maandschrift Economie, 1981/5.
- Pen, J., Moderne economie, Utrecht/Antwerpen 1972 (1958).
- Pen, J., Hoeveel winst wordt er in Nederland gemaakt?, in: ESB 25-7-1979, p. 746.
- Pen, J., De mirakels en de trend; economische geschiedenis van de periode 1945-1963, in: ESB 24/31 december 1980.
- Pen, J. e.a., Belastingdrukke, Deventer 1983.
- Phelps, E.S., Political Economy, New York/Londen 1985.
- Pieterse, M. (red.), Het technisch labyrint, Meppel/Amsterdam 1981.

- Plomp, H.R., De geestelijke-zedelijke zijde van het vraagstuk van de zondagsarbeid, in: Evangelie en Maatschappij 1952, p. 137-145.
- Post, J.G., Besparingen in Nederland 1923-1970, omvang en verdeling, Deventer 1972.
- Postan, M.M., An economic history of Western Europe 1945-1964, London 1967.
- Posthuma, J.F., Tien jaar Herstelbank, in: Tien jaar economisch leven in Nederland, Herstelbank 1945-1955, Den Haag 1955.
- Prakke, F., Toekomstige industriële activiteiten op basis van nieuwe technologische ontwikkelingen, (studiecentrum voor technologie en beleid TNO) Apeldoorn 1983.
- Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden, Wegen naar bezitsvorming, z.p., z.j. (+ 1965).
- Ridder, P.G., Prijs en overheidsbeleid, Alphen a.d. Rijn 1963.
- Ritzen, J., Wat is onderwijs ons waard?, Groningen 1983.
- Rogier, J., Een zondagskind in de politiek en andere christenen; Politieke portretten 2, Nijmegen 1980.
- Romein, J., De dialectiek van de vooruitgang; bijdrage tot het ontwikkelingsbegrip in de geschiedenis (1935), in: Historische lijnen en patronen, Amsterdam 1976.
- Romein, J., Duur en verandering in de geschiedenis; het probleem van de 'omslag' (1962), in: idem, Historische lijnen en patronen, Amsterdam 1976.
- Romein, J., Romein, A., De lage landen bij de zee, Amsterdam 1976 (1934).
- Romme, C.P.M., Katholieke politiek, Utrecht/Antwerpen 1954.
- Romme, C.P.M., Brink, van den, J.R.M., Verbreiding van privaateigendom, Amsterdam 1945.
- Rothwell, R., Zegveld, W., Industrial innovation and public policy, Londen 1981.
- Rothwell, R., Zegveld, W., Reindustrialization and technology, Harlow, Essex 1985.
- Ru, de, H.J., Staatsbedrijven en staatsdeelnemingen, Herveld 1981.
- Schelven, van, A.L., Onderneming en familisme; opkomst, bloei en neergang van de textielonderneming Van Heek en Co te Enschede, Leiden 1984.
- Scherer, F.M., On the current state of knowledge in industrial economics, discussion paper Wissenschaftszentrum Berlin, IIM/IP 1984/24.
- Schipper, J., Een belangrijke nota, in: Evangelie en Maatschappij, 1951, p. 47-56.
- Schmitter, Ph.C., Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe, in: Ph.C. Schmitter, G. Lehmbruch (eds.), aldaar (1979).
- Schmitter, Ph.C., Still the century of corporatism? in: Ph.C. Schmitter, G. Lehmbruch (eds.), aldaar (1979).
- Schmitter, Ph.C., Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America, in: S. Berger (ed.), aldaar (1981).
- Schmitter, Ph.C., Reflections on where the theory of neo-corporatism has gone and where the praxis of neo-corporatism may be going, in: G. Lehmbruch, Ph.C. Schmitter (eds.), aldaar (1982).
- Schmitter, Ph.C., Lehmbruch, G. (eds.), Trends toward corporatist intermediation, Londen, Beverly Hills, 1979.

- Scholten, G.H., De Sociaal-Economische Raad en de ministeriële verantwoordelijkheid, Meppel 1968.
- Schuitemaker, R.M., De industrialisatie van Nederland na de Tweede wereldoorlog, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag 1982.
- SISWO, Verplaatsing industriële bedrijven; een planologisch-statistisch onderzoek naar verplaatste bedrijven in de jaren 1950-1962, deelrapport 1, Amsterdam 1967.
- SISWO, Verplaatsing industriële bedrijven; een sociaal-psychologisch onderzoek naar metaalbedrijven verplaatst in de jaren 1959-1962, deelrapport 2, Amsterdam 1967.
- SISWO (G.J. Reinink), Industriële bedrijfsmigratie in Nederland in de jaren 1950-1962; een onderzoek naar verplaatsingsfactoren, Amsterdam 1970.
- Sitter, de, L.U., Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren, Deventer 1981.
- Smeets, M.J.H., De economische betekenis van de belastingen, Amsterdam 1951.
- Smeets, M.J.H., Economisch beleid en belastingrecht, Amsterdam 1967.
- Smith, E.O., The West German economy, London and Canberra 1983.
- Sociaal Democratische Arbeiderspartij, Socialisatierapport; Rapport over het socialisatievraagstuk, uitgebracht door de commissie aangewezen uit de SDAP, Amsterdam 1920.
- Sociaal-Economische Raad,
- Advies inzake de in de naaste toekomst te voeren loon- en prijspolitiek, Den Haag 1951.
 - Advies over de aanpassing van de vakopleiding aan de automatisering, Den Haag 1958.
 - Advies plaats en toekomst Nederlandse industrie, Den Haag 1982/02.
 - Advies raden van commissarissen structuurvennootschappen, Den Haag 1984/06.
- Steenkamp, P.A.J.M., De gedachte der bedrijfsorganisatie in protestants christelijke kring, Kampen 1951.
- Stegmüller, W., Hauptströmungen der Gegenwartsphilosophie, Band II, Stuttgart 1975.
- Steijn, A.J., Witte, de, M.C., Technologie en arbeid; de tendens naar steeds hogere kwaliteits- en kwalificatie-eisen, in: ESB 6-11-1985, p. 1106-1110.
- Stichting van de Arbeid, Rapport beloning van bijzondere prestaties, Den Haag 1947.
- Stokvis, R., Prestatiebeloning en loyaliteit, in: Sociologisch Tijdschrift jg. 10/4, februari 1984, p. 648-671.
- Stolper, W.F., Roskamp, K.W., Planning a free economy, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, sept. 1979, Band 135, Heft 3.
- Streeck, W., Schmitter Ph.C. (eds.), Private interest government; beyond market and state, Beverly Hills, Londen 1985.
- Swaan, de, A., Armenzorg als collectieve actie: naar een sociogenetisch paradigma van collectieve goederen, paper discussiedag 'integratie van economie, sociologie en psychologie', Rijksuniversiteit Limburg 13 december 1985.
- Taal, G., Liberalen en radicalen in Nederland 1872-1901, Den Haag 1980.

- Tettero, J.H.J.P., Positie en perspectieven van Nederland in de wereldhandel voor industriële producten en diensten, Erasmus Universiteit Rotterdam 1982.
- Tempel, van den, J., Kapitaal en Volksinkomen, Haarlem 1920.
- Tempel, van den, A.J., De belasting als instrument der economische politiek, Alphen a.d. Rijn 1945.
- Tervoooren, E.P.M., De Nederlandse kapitaalmarkt en het bedrijfsleven, in: Engelfriet, J., Tervoooren, E.P.M., Vogel, A., De kapitaalvoorziening in Nederland, Deventer 1971, p. 37-71.
- Teulings, A., Philips; geschiedenis en praktijk van een wereldconcern, Amsterdam 1977 (1976).
- Thierry, H., Loont de prestatiebeloning, Assen 1968.
- Thierry, H., Beloning van de arbeid, in: Handboek arbeids- en organisatiepsychologie, Deventer 1980, 4.11 Thi. 23-27.
- Thomassen, W., 'Hier: de Partij van de Arbeid', in: Bank, J., Temming, S., aldaar (1981).
- Thung, M.A., Werken op zondag, Den Haag (COP) 1962.
- Thurrow, L.C., The zero-sum society, Harmondsworth 1981.
- Tien jaar economisch leven in Nederland, Herstelbank 1945-1955, Den Haag 1955.
- Tinbergen, J., Economic policy: principles and design, Amsterdam 1978 (1967).
- Tjeerdsma, P., Het nijverheidsonderwijs, in: Evangelie en Maatschappij, 1952, p. 278-282.
- To and fro; Human relations in American industry seen through Dutch eyes, Den Haag 1954.
- Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (Organisatie voor-),
- Een kwart eeuw TNO, Den Haag 1957,
- Jaarverslagen 1956.....1964, Den Haag 1957....1965.
- Tohidipur, M. (Hrsg.), Politische Okonomie des Bildungswesen, Weinheim und Basel 1974.
- Uitham, C., de Vries, B., Zijlstra, G.J., Kernenergie in Nederland, Groningen 1977.
- Uyl, den, J.M., Inzicht en uitzicht, Opstellen over economie en politiek, Amsterdam 1978.
- Valkenburg, F.C., Vissers, A.M.C., Theorie van de dubbele arbeidsmarkt, Tilburg 1978.
- Vanhove, N.D., De doelmatigheid van het regionaal-economisch beleid in Nederland, Rotterdam (diss.) 1961.
- Vanhove, N., Klaassen, L.H., Regional policy; a European approach, Farnborough (Saxon House) 1980.
- Vaste Commissie voor regionale vraagstukken (Hoofdcommissie voor de industrialisatie), Landelijke spreiding der industrialisatie door regionale concentratie, Den Haag 1951.
- Verbond van Nederlandse Werkgevers, De Nederlandse industrie sinds 1945, Leiden z.j. (1952).
- Verbond van Protestant-Christelijke Werkgevers in Nederland, Automatisering; referaten uitgesproken op de ledenvergadering van 18 oktober 1956.
- Verburg, J., Vennootschapsbelasting, Deventer 1984.
- Verenigde Naties, Incomes in postwar Europe: a study of policies, growth and distribution, part 2, Geneva 1967.
- Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Verslag van de algemene vergadering van 25 november 1950, Den Haag 1951.

- Verhallen, H.J.G., Fernhout, R., Visser, P.E. (red.), Coporatisme in Nederland, Alphen a.d. Rijn 1981.
- Vermeend, W.A.F.G., Fiscale investeringsfaciliteiten, Arnhem 1983.
- Verslag van de Export-Financiering-Maatschappij over het boekjaar 1951/1952 (.....1964), Den Haag 1953 (....1965).
- Vervoort, C.E., Onderwijs en Maatschappij, Nijmegen 1977 (1975).
- Vries, de, Joh., De Nederlandse economie tijdens de 20ste eeuw, Haarlem 1977.
- Wallich, H.C., Triebkräfte des deutschen Wiederaufstiegs, Frankfurt am Main 1955.
- Wassenberg, A.F.P., Neo-corporatism and the quest for control: the cuckoo game, in: G. Lehmbruch, Ph.C. Schmitter (eds.), aldaar (1982).
- Watrin, C., The principles of the social market economy: its origins and early history, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, sept. 1979, Band 135, Heft 3.
- Webbink, A.H., Groot en klein in de industrie; een onderzoek naar groottestructuur en levenscyclus in de Nederlandse industrie, Economisch Instituut voor het Midden en Kleinbedrijf, Zoetermeer 1985.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie, Den Haag 1980.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen; praeadviezen bij het rapport plaats en toekomst van de Nederlandse industrie, Den Haag 1980.
- Wever, E., Enkele aspecten van de industriële ontwikkeling in Nederland tussen 1950 en 1963, Nijmeegse Geografische Cahiers, 1971/1.
- Wiardi Beckman Stichting (PvdA), Om de kwaliteit van het bestaan, Amsterdam 1963.
- Wielenga, F., De Partij van de Arbeid en het Marshallplan, in: Het vijfde jaarboek voor het democratisch socialisme, Amsterdam 1984.
- Wierenga, W.J., Zijp, R., Het Werkfonds 1934, in: Klein, P.W., Borger, G.J., De jaren dertig, Amsterdam 1979, p. 130-141.
- Windmuller, J.P., Galan, de, C., Arbeidsverhoudingen in Nederland, 2 delen, Utrecht 1977; nieuwste druk: J.P. Windmuller, C. de Galan, A.F. van Zweden, Utrecht/Antwerpen 1983.
- Wolfson, D.J., Continuïteitsvoorwaarden voor de verzorgingsstaat, in: Veldkamp, G.M.J. (red.), Ombuigingen in de sociale zekerheid, een paradox voor de economie van de jaren 80, Deventer 1983.
- Whright, von, G.H., Explanation and understanding, Londen 1971.
- Whright Mills, C., White Collar, New York 1973 (1951).
- Wijers, G.J., Industriepolitiek, Leiden/Antwerpen 1982.
- Zegveld, W., Rothwell, R., Herindustrialisatie en technologie, Den Haag 1985.
- Zwan, van der, A., Wederopbouw en mobilisatie-politiek, in: Socialisme en Democratie 1981/11.
- Zijlstra, J., De weg naar vrijheid; een kritisch commentaar, in: ESB 30/7/1952, 13/8/1952, 20/8/1952.
- Zijlstra, J., De revaluatie van de gulden (1961), in: G. Puchinger, Dr. Jelle Zijlstra, Naarden 1978.

SUMMARY

This study deals with industrialization policy in the Netherlands from 1949 to 1963. Many policy-makers and commentators consider this policy to be very successful. The first moves towards a re-industrialization policy in the 1980's are partly inspired by the experiences around the 1950's. This study presents a description, analysis and evaluation of the Dutch industrialization policy around the 1950's. A great deal of attention is given to the views and influences of political parties, employers organizations and unions. To a certain extent the first two postwar decennia are a highlight in Dutch corporatism.

The central questions in this study are: How was the industrialization policy pursued around the 1950's? What were the political and (perceived) economic determinants of this policy? What were the results and the consequences with regard to the interweavings of state and manufacturing industry?

During this period industrialization policy was a denominator for a variety of policy measures. In separate chapters these policy measures are treated as far as they concern industrialization: wage and price policy, fiscal policy, financial policy, productivity policy, technology policy, (technical) educational policy and regional policy. In a concluding chapter the separate industrialization-political inputs are analyzed as a whole with reference to the sociological theory of neo-corporatism. This study can be characterized as a sociological-economic study in government policy.

Chapter 1 characterizes the industrialization policy around the 1950's as a good example of a coordinated project of government policy. In spite of the strong social-democratic wish for a centrally planned industrialization policy based on a central investment plan - a wish articulated during the first postwar years - the official policy only complemented 'the invisible hand'. However, most government measures did not aim at producing pure collective goods. At least in theory, market alternatives were available for most policy measures. Industrialization policy was one of the ways in which the postwar mixed economy was generated.

Chapter 2 deals with the centrally guided wage policy. This policy, which was unique in the western world after the first years of postwar recovery, became an important part of industrialization policy. The wages of about 80 percent of the dependent work-force were controlled by the government; in this period the approval by government of collective agreements was legally required. The government intended to support the export of industrial goods by means of relatively low wages. That would offer the Dutch manufacturers a competitive advantage on the world market. The wage policy was supplemented by a price policy. The government had the legal possibility to interfere with price increases. However, a general interference with prices was only practiced in 1949, 1951 and 1954 (in all these years only for a few months). Moderate price increases were considered as a necessary condition for moderate nominal wage increases. After a critical evaluation of econometrical research on

this subject, Chapter 2 concludes that it is nearly impossible to measure the effects of wage policy on the factual development of wages in this period. Only the equalizing effects on the wages of workers can be and are proven.

Chapter 3 deals with fiscal policies as far as they concern industrialization. Fiscal policy is qualified as supply-side orientated. The government spared the tax on company profits in comparison to income tax. Corporate tax was not differentiated to withhold company profits and dividends as was the case in Germany during this period. This implies that in comparison to Germany, Dutch corporate tax was less favourable to the mobility of capital.

Chapter 4 deals with the government's financial policies towards industrialization. In general the government tried to support the self-financing of industrial investments by means of favourable corporate tax and low wages. In addition to this policy, a state investment company was founded in 1945; later the government supported the foundation of other investment institutions. In the years 1949-1963, the financing of 30 percent of industrial investments were of public origin. The bulk of these were investments by public utility companies.

In the beginning of the industrialization period both the social-democratic and the Roman Catholic political party and trade unions were committed to a legal introduction of capital ownership by workers as compensation for low wages because of the wage policy. During the 1950's and 1960's many studies were carried out on capital sharing, but no concrete measures were undertaken. On the other hand the self-financing by companies of (new) investments reached a new height.

Chapter 5 deals with policies towards productivity growth in manufacturing industry. This part of the industrialization policy was mainly executed by the tripartite productivity council 'Contactgroep Opvoering Produktiviteit' (COP). The COP received financial support from the Marshall Fund and the Dutch government. The productivity work aimed at improving the division of labour in and between industries and the efficiency of industries. The main results of the COP work were: a broader knowledge of the productivity idea in general and scientific management (Taylor) and human relations (Mayo) in particular; the launching of productivity and research centres in branches of industry; stimuli to standardization and normalization, shiftwork, job evaluation and merit rating. Because the COP was a tripartite institution, a strong basis for its output was assured.

In the 1950's the technology policy, dealt with in Chapter 6, was not a fully developed part of government policy. The Department of Economic Affairs gave increasing attention to technological innovation. The main policy measures taken by the department to advance innovation were subsidies to private firms for the development of new products, the acquisition of foreign investments, the introduction of nuclear energy in the Netherlands and subsidies to (the launching of) research institutes. A whole infrastructure of research institutes was set up at this time; most of them with public funds although their corporate structure was private.

During the industrialization period a great deal of attention was paid to technical education (Chapter 7). The scope of technical education was broadened, the contents reformed and more male students

were attracted to it. Especially the lower technical school and the apprenticeship system were drastically reformed. Also a connection was created between the lower and higher technical schools. The importance of the technical educational policy was legitimized with reference to the qualification function of the educational system. One large problem in the educational system remained unsolved (until now). In the Netherlands technical education is considered second-rate education. It is nearly impossible for youngsters to switch to general education when they have initially "chosen" for technical education. Switching from general to technical, however, is definitely possible.

The setting up of a regional industrialization policy was another postwar innovation in government policy. This policy was primarily supply-side orientated. The Department of Economic Affairs selected problem areas with a relatively high and structural unemployment for which special measures were taken: the laying out of traffic provisions, industrial estates, public utilities and technical schools and subsidies to improve the mobility of capital and labour. The industrial employment situation in the problem areas improved in the 1950's. However, it is difficult to prove whether this was a result of government policy or of the shortage of labour in the non-problem areas in the Netherlands. Probably both factors were responsible for the reduction in the structural unemployment in the problem areas.

Chapter 9 gives an analysis and evaluation of the industrialization policy as a whole. Two important observations are considered. The first observation is that for most policy measures market alternatives were available. The second is that the eventual effectiveness of most policy measures cannot be proven in a scientific way. Both observations imply that the process of decision making is of great importance, both in practice (as other forms of government policy, industrialization policy is a matter of political entrepreneurship) and upon scientific reflection.

An analysis of the process of industrialization-political decision making shows three relevant structures in this respect. First, corporatist structures of decision making are found in areas which concerned the use of the labour production factor (wage policy, productivity policy and to a certain extent technical educational policy). Secondly, a mixture of private decision making and collective finance is called privatist ('particularistische') decision making. These kind of structures of decision making are found in areas which concerned the use of the capital production factor (finance policy and technology policy). Finally, governmental structures of decision making (structures where interests groups are not formally involved in decision making) are found in the areas of fiscal policy, regional industrialization policy and parts of the technical educational policy.

This study shows that in industrialization policy corporatist as well as privatist structures of decision making generated in different ways a great societal support for government interventions in areas concerning the use of the labour and capital production factors. The advantage of consensus is the possible effect of synergy between policy makers and policy receivers; the chance that government policies are obstructed is minimized when interest groups are involved in decision making.

REGISTER

- Acquisitiebeleid 39, 194, 197, 198, 205-211, 215, 220, 265, 271, 290
 Agt, van, A.A.M. 1
 AKU 213, 214, 254, 267
 Albeda, W. 55, 168
 Albregts, A.H.M. 41, 157, 184
 allocatiefunctie van het onderwijs 239
 Amerproject 126
 Andriessen, J.E. 149
 Artillerie-inrichtingen 146, 303
 (Nederlandse Machinefabriek -)
 Avirolanda 196

 Baart, I. 150
 Banning, W. 13
 bedrijfsmigraties 260-262
 bedrijfsuitrustingskrediet 144, 145
 Bedrijfsvergunningenbesluit (1941) 32, 312
 Bedrijfsvergunningenwet (1938) 30, 32
 Bedrijfsvergunningenwet (1954) 312
 Beel, L.J.M. 14, 23, 41, 42, 96, 97, 104
 belangenintermediatie 275
 belastingcertificaten 102
 Benelux 3, 195
 Berenschot (Bureau Ir. B.W. -) 164
 Berger, J.A. 158
 Berliner Industriebank AG 139
 Bernhard (ZKH Prins -) 167
 bestedingsbeperking 46, 47, 69, 78, 96, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 144, 280, 299
 Bevordering Industrialisatie
 Ontwikkelingskernen
 (premieregeling-) (BIO) 251, 253, 255, 257, 265
 Bevordering Industrievestiging
 Kerngemeenten (premieregeling-)
 (BIK) 251, 252, 253, 255, 265
 bezitsvorming 129, 130, 131, 134
 Bijzondere Financiering 139
 Block, de, L. 33
 Breedband 126, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 270, 273
 Brink, van den, J.R.M. 1, 2, 24, 25, 27, 36, 37, 41, 50, 82, 90, 125, 128, 223, 250, 269, 288, 290
 British Productivity Council 170
 Bruggink, A.J. 179
 Bruijn, de, A.C. 41, 157, 162, 164
 Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA) 43, 62, 67, 68, 70, 289
 Burger, J. 300

 Cals, J.M.L.Th. 41, 42, 226, 234
 Centraal Instituut voor de Industrialisatie (CIVI) 31, 39, 206, 278, 308
 Centraal Planbureau (CPB) 12, 15, 21, 39, 44, 45, 68, 73, 158, 277, 278
 Coca Cola Company 207
 collectief goed 257, 272, 273, 284
 collectief onderzoek 160, 167, 170, 271
 College van Rijksbemiddelaars (CvR) 39, 43, 44, 45, 47, 48, 52, 61, 68, 71, 74, 158, 171, 173, 174, 176, 177, 178, 181, 277, 278, 280, 289, 295, 296
 Commissie Berger: zie Commissie ter bevordering van de arbeidsproductiviteit
 Commissie ter bevordering van de arbeidsproductiviteit 158, 279
 Commissie-Beveridge 23
 Commissie-Faber 227, 228, 229, 246, 279, 281
 Commissie-Goote 227, 228, 229, 246, 279, 281, 308
 Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst: zie Commissie Vonhoff
 Commissie-Thurlings 56
 Commissie Vakopleiding 231, 232, 279
 Commissie-Van der Ven 20
 Commissie Vonhoff 2, 4, 5, 27, 288
 Commissie(s)-Wagner 1, 2, 33, 293
 consumptiedwang 166, 167
 consumptievrijheid 166, 167
 Contactgroep Opvoering Productiviteit (Stichting-) 3, 39, 158, 159, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 169, 170, 172, 181, 183, 184, 186, 187, 199, 277, 279, 280, 290
 contracttheorie 73
 contractverloning 179, 180
 corporatief maatschappijbeeld 16
 credentialstheorie 240, 241, 242, 273, 290, 310

 Deutsche Bank 139
 diploma-inflatie 241, 242
 Directoraat Generaal voor de Industrialisatie 2, 40, 210, 254, 267, 276, 277, 287
 dividendbelasting 86
 dividendbeperking 86, 96, 97, 123, 280
 doelrationaliteit: zie rationaliteit
 Donker Duyvis, F. 167
 Dooyeweerd, H. 18, 19
 Dow Chemical Cy. 147

- Drees, W. 13, 14, 15, 25, 37, 38, 41, 44, 90, 96,
97, 101, 103, 104, 106, 157, 171, 300
- DSM: zie Staatsmijnen
- dubbele heffing 86-88, 92
- Economisch-Technologische Instituten
(ETTs) 31, 39, 225, 249, 251, 254,
260, 261, 267, 279
- EEG-Verdrag: zie Verdrag van Rome
- Eerste Nederlandse Cement Industrie
(ENCI) 126
- emigratie 251
- Erhard, L. 115
- Esso-Advisory Group 211
- Eurochemic 215, 216
- European Productivity Agency (EPA) 39,
158, 186, 187, 277
- Europese Economische Gemeenschap
(EEG) 3, 141, 195, 209
- Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
(Euratom) 39, 199, 202, 203, 215
- Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
(EGKS) 3
- Europese Organisatie voor Kernfysisch
Onderzoek (CERN) 215
- Europese Organisatie voor de Ontwikkeling
van Satellietdragers 39, 199, 215
- Europese Organisatie voor Ruimte-
onderzoek 199, 215
- Europese naamloze vennootschap 141
- evaluatie van overheidsbeleid 6-10, 59-67,
73-79, 105-118, 151-154, 180-190, 211-
221, 243-247, 248, 257-267, 273, 274,
288-292
- Export-Financiering-Maatschappij
(EFM) 39, 123, 138, 142, 143, 151, 152,
153, 270, 273, 277, 278, 289
- financieringsbeleid (inzake industriële
investeringen) 34, 39, 122-154, 155,
270, 273, 278, 280, 282, 283, 284, 286,
289, 290
- fiscale politiek 33, 80, 121, 123, 127, 130, 134,
135, 137, 154, 270, 273, 278, 280, 281,
282, 283, 284, 285, 286, 289, 291
- Fokker 32, 196
- Ford (Amsterdam) 210
- Fossum, Ch.P. 204
- functieclassificatie: zie werkclassificatie
- functionele decentralisatie 15, 19
- Fundamenteel Onderzoek der Materie (FOM)
(Stichting voor-) 39, 199, 203, 217, 307
- gedifferentieerde loonpolitiek 44, 47, 51, 53,
58, 61, 70, 71, 175, 179
- geleide loonpolitiek: zie loonpolitiek
- gemeenteclassificatie 46, 61, 63, 174, 295
- gemengde economie 22, 23, 24, 272, 286,
292
- General Agreement on Tariffs and Trade
(GATT) 3, 195
- Gerbrandy, P.S. 17, 20
- Goes van Naters, van der, M. 21, 34, 37
- goevernementalisme 283, 285, 291
- Goote, M. 235, 308, 309
- groeipolentheorie 265
- Groen van Prinsterer, G. 16
- Heek, van (textielbedrijven) 162, 163, 304,
305
- Herstelbank (Maatschappij tot Financiering
van het Nationaal Herstel) 39, 123,
124, 137, 138-142, 143, 151, 152, 153,
217, 270, 273, 277, 278, 289, 304
- Hirschfeld, H.M. 192, 204
- Hofstra, H.J. 41, 80, 90, 91, 92, 93, 98, 99, 102,
106, 300
- hoger technisch onderwijs (hto) 224, 225,
227, 234, 235, 236, 237, 243, 244, 246,
247, 271, 281, 290, 291, 310
- hogere technische school (hts): zie hoger
technisch onderwijs
- Holtrop, M.W. 103
- Honeywell 211
- Hoofdkommissie voor de Industrialisatie 39,
124, 144, 249, 277, 278, 280
- Hoogovens (Koninklijke Nederlandse- en
Staalfabrieken 35, 37, 126, 148, 149,
150, 286
- human capitaltheorie 240, 241, 242, 273, 310,
311
- human relations 157, 160, 162, 163, 165, 182,
184, 271, 290, 304
- IBM (Nederland) 210
- ideologie 53
- indicatieve planning 27, 117, 288
- Industrial Reorganisation Corporation
(VK) 139
- industrialisatiepolitieke figuratie 38-40, 43,
67-72, 113, 114
- Industrieel Garantiefonds (IGF) 39, 123, 126,
127, 138, 143, 144, 151, 270, 277, 278,
280, 289
- Ingen Housz, A.H.J. 126
- Instituut voor Industriële Vormgeving 39
- Instituut voor Kernfysisch Onderzoek (IKO)
(Stichting -) 39, 199, 307
- Instituut voor Nederlands-Amerikaanse
Industriële Samenwerking
(INAIS) 39, 205, 206, 279
- Internationale Bank voor Herstel en
Ontwikkeling 39
- International Labour Organization (ILO) 62

- interne arbeidsmarkt 240
- investeringsaftrek (IA) 80, 83, 85, 88, 94, 95, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 112, 113, 135, 289, 298
- investeringscontrole 23, 35, 37, 132, 133
- investeringsplan: zie planmatig sociaal-economisch beleid
- investeringswet 35, 132, 133, 137, 302

- Joekes, A.M. 41
- Jong, de, kardinaal 232
- Jong, de, P.J.S. 33

- Kennedy, J.F. 198
- kernenergie 194, 197, 198, 199, 202, 203, 215, 216, 220, 271, 290
- Ketjen 150
- Kieft, van de, J. 41, 106
- Kloos, W. 58
- Kohnstamm, G.A. 33, 222, 223, 225, 236, 237
- Kondratieff (lange golf): zie lange golf-theorie
- Koninklijke Luchtvaartmaatschappij (KLM) 32, 35, 37
- Koninklijke Nederlandse Gist- en Spiritusfabriek 183
- Koninklijke Nederlandse Zoutindustrie (KNZI) 148, 150, 151
- Koninklijke Shell 213, 214
- Korea-conflict 46, 49, 78, 93, 96, 100, 127
- Körperschaftsteuer 117, 289
- Kuyper, A. 17
- Kwalificatiethese 231, 238, 239, 240, 241, 242, 273, 290

- lager technisch onderwijs (lto) 224, 225, 226, 227-231, 233, 234, 235, 241, 243, 244, 245, 246, 247, 271, 281, 290, 291, 309
- lagere technische school (lts): zie lager technisch onderwijs
- lange golf-theorie 2, 193
- leerlingstelsel 39, 224, 226, 227, 228, 229, 231-233, 235, 241, 242, 243, 245, 246, 247, 271, 281, 283, 290, 291
- leerlingwezen: zie leerlingstelsel
- Leeuwen, van, W.H. 183
- Lennep, van, Jhr. E. 126
- Levenbach, M.G. 44
- Lieftinck, P. 41, 97, 98, 106, 138
- Lier, van, Th.J.A.M. 133
- loonpolitiek 23, 24, 33, 39, 43-79, 84, 101, 113, 118, 123, 127, 129, 130, 132, 134, 135, 137, 154, 173-180, 182, 183, 270, 273, 278, 280, 281, 282, 283, 285, 286, 289, 295, 297
- Lubbers, R.F.M. 2, 132
- Lucas, A.M. 97, 103

- maatschappelijk corporatisme 275, 280, 281, 285
- Maatschappij voor Industriefinanciering (Mavif) 31, 32, 302
- Mammoetwet 247
- Marijnen, V.G.M. 150
- Marshallhulp 26, 34, 126, 139, 144, 149, 155, 157-159, 161, 169, 181, 184, 191, 204, 252, 281
- Marten Toonder Studio's 163
- Mekog 150
- merit-rating 177
- Mey, van der, G. 305
- middelbare technische school: zie hogere technische school
- migratie 251
- migratieregeling: zie verhuiskostensubsidieregeling
- minimumloon 57, 62, 233
- monetair beleid 102, 115, 117, 123
- multi-factorsysteem 180

- Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium 39, 199, 215
- Nationale Gasmaatschappij 149
- Nationale Investeringsbank (NIB): zie Herstelbank
- Nationale Maatschappij voor Krediet aan de Nijverheid (België) 139
- Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO) 215, 216
- Nederhorst, G.M. 34, 37, 150, 256
- Nederlands Instituut voor Documentatie en Registratie (NIDER) 39, 169, 182, 186
- Nederlands Instituut voor Efficiency (NIVE) 39, 169, 182, 186
- Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling 196, 199, 215
- Nederlandse Credietverzekering Maatschappij (NCM) 142, 143
- Nederlandse Gasunie 146
- Nederlandse Handel-Maatschappij (thans ABN) 149, 302
- Nederlandse Herstructureringsmaatschappij (NEHEM) 140
- Nederlandse Middenstandsbank (NMB) 31, 39, 123, 138, 144, 145, 151, 152, 153, 270, 276, 289, 294
- Nederlands Normalisatie Instituut: zie Stichting voor de Normalisatie
- Nederlandse Participatie Maatschappij (NPM) 39, 123, 138, 142, 143, 151, 152, 153, 270, 273, 277, 278, 289
- Nederlandse Soda Industrie 149, 150, 151, 152, 153, 266, 270, 273
- Nederlandse Springstoffenfabriek 148
- Nederlandse Unie 13

- Nederlandse Volksbeweging (NVB) 13, 14, 24, 128
- neo-corporatisme (theorie van het -) 268, 274-286, 291, 292, 314
- Nijverheidsonderwijswet: zie Wet op het Nijverheidsonderwijs
- Nijverheidsorganisatie TNO 192, 199, 200-202, 214, 217
- Nolens, W.H. 24
- Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM) 140
- normalisatie 166, 167, 168, 170, 182, 184, 188, 189, 271, 290
- normatieve rationaliteit: zie rationaliteit
- Ondernemersovereenkomstenwet: zie Wet op de verbindend en onverbindendverklaring van ondernemersovereenkomsten
- ondernemingsbelasting 80, 82, 84, 96-99, 107, 113, 118, 300
- onderwijsplanning 224, 225, 226, 245
- ontwikkelingskredieten 122, 125, 145, 151, 152, 153, 197, 198, 203-205, 215, 217, 220, 290, 301, 308
- ontwikkelingsplan Z.O.-Drenthe 249, 251, 252, 254, 262, 263
- openbare nutsbedrijven 122, 135, 136, 145, 147, 148, 151, 152, 153, 265, 270, 273, 280, 286, 289
- opvoedende bescherming 195
- organisatie-Woltersom 15
- Oud, P.J. 37, 103
- overheidsaankoopbeleid 194-196, 287
- overheidsbedrijven 122, 132, 145, 286
- overscholing 241, 242
- particularisme 283, 284, 285, 291
- particuliere stelsel 217-219, 277, 280, 283, 285, 290, 292
- Philips 160, 179, 180, 206, 213, 214, 254, 255, 267, 306
- Plan van de Arbeid 14, 15, 16, 168, 197, 248, 276
- planmatig sociaal-economisch beleid 12, 14, 15, 16, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 36, 54, 57, 105, 106, 112, 127, 132, 133, 134, 137, 154, 198, 218, 256, 269, 285, 288
- plansocialisme: zie planmatig sociaal-economisch beleid
- ploegenarbeid 74, 170-173, 181, 182, 184, 271, 290, 296
- ploegendienst: zie ploegenarbeid
- politiek ondernemerschap 291
- Posthuma, J.F. 138, 183
- Pous, de, J.W. 2, 42, 220, 288
- praktische rationaliteit: zie rationaliteit
- prestatiebeloning 46, 51, 52, 61, 65, 74, 164, 173, 174, 176-180, 181, 182, 183, 184, 188, 189, 271, 289, 290, 296, 306
- prijspolitiek 23, 33, 43, 48-50, 51, 67, 69, 70, 129, 270, 278, 280, 281, 282, 283, 286, 289
- prisoner's dilemma 73, 114
- produkt-levenscyclus theorie 193
- productiewet 168, 169, 183
- productiviteitsbeleid 34, 39, 155-190, 271, 273, 279, 280, 281, 282, 283, 286, 289, 290
- productiviteitscentrum 170, 182, 183, 186, 188-190, 271, 290
- Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO) 12, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 34, 44, 168, 169, 183, 269
- Quay, de, J.E. 13, 24, 42, 104
- Raad voor de Ruimtelijke Ordening 254
- rationaliteit 6, 8-10
- Reactor Centrum Nederland (RCN) 39, 199, 203, 215, 308
- Reactor Instituut (Delft) 203, 217
- regionaal industrialisatiebeleid 34, 150, 155, 248-267, 271, 273, 277, 279, 281, 282, 283, 284, 286, 287, 289, 291
- regionale investeringsubsidies 152, 251, 252, 253, 255, 257, 265, 266, 267, 285
- researchvereniging 188, 189, 199, 217
- Rhijn, van, A.A. 23
- Rijksnijverheidsdienst 39, 189, 194, 199, 200, 271, 279
- Ritmeester, G. 99
- Romme, C.P.M. 24, 34, 36, 128, 290
- Rooy, van, Ch.J.M.A. 42
- Rutten, F.J.Th. 41, 223, 226, 228, 229, 234, 237, 239, 243, 246
- Scanlonplan 180
- Schaik, van, J.R.H. 25, 41, 96, 97
- Schelde, De 196
- Schermerhorn, W. 13, 14, 15, 22, 41, 44
- Schmelzer, W.K.N. 41, 42, 130
- Schouten, J. 21, 37
- screeningtheorie: zie credentialstheorie
- Slotemaker de Bruïne, G.H. 150
- Sociaal-Economische Raad (SER) 2, 20, 39, 40, 44, 45, 47, 48, 51, 52, 56, 58, 62, 66, 69, 70, 71, 75, 100, 102, 103, 129, 159, 277, 278, 279, 280, 294, 314
- sociale democratie 276
- socialisatiethese 230, 238, 239
- socialistische belastingpolitiek 90-95, 96
- soevereiniteit in eigen kring 12, 16, 17-20, 46, 55, 168, 218, 269

- Soziale Marktwirtschaft 114-118
 spaarbeleid 130, 131, 270
 Spoetnik (-effect) 198, 220, 238, 242
 staatsbedrijven 122, 145, 146, 147, 286, 303
 Staatscommissie bezitsspreiding 129
 staatscorporatisme 89, 159, 275, 280, 285
 staatsdeelneming(en) 122, 125, 148-151, 286, 289
 Staatsgasbedrijf 146
 staatskapitaalfonds 91, 92, 285
 Staatsmijnen 122, 146, 147, 150, 151, 152, 153, 194, 213, 214, 265, 280, 286, 289, 303
 standaardisatie 166, 168, 170, 182, 184, 189, 271, 290
 Stichting van de Arbeid 20, 39, 43, 45, 48, 53, 68, 69, 71, 72, 174, 177, 231, 232, 277, 278, 279, 280
 Stichting Instituut voor Toepassing Atoomenergie in de Landbouw 203, 217
 Stichting voor de Normalisatie 39, 166, 166, 167, 169, 182, 186, 215
 studiereizen 162, 163, 164, 165, 186, 187
 subsidiariteitsbeginsel 12, 16, 19, 46, 56, 154, 168, 218, 269, 285, 288, 291
 Subsidierегeling Industriehallenbouw Kerngemeenten (SIK) 252, 255
 Suurhoff, J.G. 41
 synergie 274, 276, 284, 285, 291

 Talma, A.S. 17
 tariefbeloning: zie prestatiebeloning
 Taylorisme 160, 162, 164, 165, 182, 184, 271, 290
 Technical Assistance 158, 159, 163, 186, 191, 192, 279
 Technisch filmcentrum 186, 188
 Technische Hogeschool Delft 191, 224, 237
 Technische Hogeschool Eindhoven 203, 217, 224, 236, 237, 291
 Technische Hogeschool Enschede 237, 291
 technisch onderwijsbeleid 6, 34, 155, 173, 222-247, 271, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 286, 289, 290, 291
 technologiebeleid 34, 39, 155, 191-221, 277, 279, 281, 282, 283, 284, 286, 289, 290
 technologisch maatschappelijk middenveld 211, 217-219, 290
 Tilanus, H.W. 37
 Tinbergen, J. 44
 Tjeerdsma, P. 230
 Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) (Organisatie voor -) 39, 191, 194, 197, 199, 200-202, 214, 215, 216, 217, 218, 252, 277, 290
 trainingstoelageregeling 253, 265
 Truyen, Ch.L.J. 204

 typebeperking 162, 166, 184, 189

 uitgebreid technisch onderwijs (uto) 224, 226, 227, 233-235, 239, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 271, 281, 285, 290, 291
 uitgebreid technische school (uts): zie uitgebreid technisch onderwijs
 Unilever 213, 214
 Uyl, den, J.M. 132, 134, 150, 198

 Varkevisser, J. 179, 306
 Vaste Commissie voor Regionale Vraagstukken 249, 250, 251, 254, 279
 Veldkamp, G.M.J. 42
 vennootschapsbelasting 80, 82-88, 92, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 118, 119, 121, 130, 135, 210, 289, 298, 301
 Veraart, J.A. 19
 verborgen technisch talent 222, 243, 246, 247
 Verdrag van Rome 3, 47
 verhuiskostensubsidieregeling 253, 265, 313
 verliescompensatie 80, 83, 85, 97, 98, 101, 113, 118
 vermogensaanwasbelasting 81
 vermogensaanwasdeling (avant le mot) 51, 71, 93, 127, 128-132, 133, 134, 137, 290, 302
 vermogensheffing ineens 81
 vermogensherverdeling 80, 89, 93, 94, 105, 107, 128-132, 133
 vervroegde afschrijving (VA) 80, 83, 85, 88, 94, 96, 100, 101, 104, 108, 112, 113, 118, 135, 289, 300
 verzuiling 243
 vestigingsvrijheid 250, 256, 266, 267, 312
 Vestigingswet (1954) 312
 Vondeling, A. 150
 Vorrink, K. 34
 Vos, H. 15, 16, 20, 168

 werkclassificatie 46, 51, 52, 61, 65, 74, 164, 173-176, 177, 179, 181, 182, 271, 289, 290, 296, 306
 werktuigenkrediet 144, 145
 Westenenk, C.J. 249
 Wet op het Algemeen Verbindend en Onverbindend Verklaren van Collectieve Arbeidsovereenkomsten (1937) 296
 Wet op het Leerlingwezen 231, 232
 Wet op het Nijverheidsonderwijs 224, 227, 228, 231, 246
 Wet op de Bedrijfsorganisatie (1950): zie Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie
 Wet op de Verbindend en Onverbindend Verklaring van

Ondernemersovereenkomsten
(1935) 30, 32
Wet op het Voortgezet Onderwijs 224, 227,
228
wetenschappelijke bedrijfsvoering: zie
Taylorisme
Wetering, van de, F.H. 98
winstdeling 128-130, 135
winsten 119-121, 131, 136, 153
Witteveen, H.J. 149

Zijlstra, J. 41, 42, 55, 88, 90, 129, 133, 134, 150,
169, 204, 257, 269, 288, 312
zondagsarbeid 170-173, 184, 305
Zuiderzeewerken 35, 37
Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek (ZWO)
(Stichting voor-) 39, 199, 215

CURRICULUM VITAE

Willem J. Dercksen is 11 oktober 1951 geboren te Medan (Ind.).
Opleiding: HBS-b te Den Haag en Arnhem; 1970-1977 sociologiestudie te Groningen, met historische en wijsgerige sociologie als afstudeer-richting. Loopbaan: 1977-1982 verschillende wetenschappelijke functies aan het Sociologisch Instituut van de RU Groningen; 1978-1983 uurdocent sociologie HBO-MW te Groningen; 1983-1986 wetenschappelijk ambtenaar aan de Economische Faculteit van de RU Limburg; sedert 1 augustus 1986 stafmedewerker van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid te Den Haag.