

Waar is Arbeid gebleven?

Honderd jaar sociaal-democratisch werkgelegenheidsbeleid

Leen Hoffman

Colofon

ISBN: 978 90 8954 969 3

1e druk 2017

© 2017, Leen Hoffman

Exemplaren zijn te bestellen via de boekhandel
of rechtstreeks bij de uitgeverij:

Uitgeverij Elikser

Ossekop 4

8911 LE Leeuwarden

www.elikser.nl

Vormgeving binnenwerk en omslag: Evelien Veenstra

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op wat voor wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur en de uitgeverij.

This book may not be reproduced by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from the author and the publisher.

Waar is Arbeid gebleven?

Honderd jaar sociaal-democratisch werkgelegenheidsbeleid

Leen Hoffman



Voorwoord

De eerste zin van het *Plan van de Arbeid* uit 1935 stelt het doel ervan: aan het Nederlandse volk bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil verschaffen. Ook toen krabbelde het land op uit een diepe depressie en als we de taal van toen weer eens herlezen valt een sterke analogie op: “Wanneer iets duidelijk is geworden in de laatste jaren, dan is het wel, dat de tegenwoordige maatschappij aan grote groepen van haar leden geen bestaanszekerheid biedt. Wat zijn de vooruitzichten van de werklozen bij stijgende werkloosheid en stijgende begrotingskosten? Leven niet duizenden nog werkende arbeiders in vrees voor ontslag? Kan de boer rekenen op een behoorlijk inkomen uit zijn arbeid? De handel verschrompelt, hoewel het aantal handelaren nog toeneemt. De jongere, die nog een plaats vindt in fabriek, werkplaats of kantoor, de jongere, die op het land werkt of die studeert, hij vindt geen levensbasis. Misschien leert hij in enkele jaren een vak, en wordt dan uitgeworpen – overbodig. En ook de kleine bezitter, die misschien met veel opofferingen zijn bezit heeft verworven, en menige ondernemer voelt de grond onder de voeten wegzinken.”

We weten dat de situatie toen en nu in allerlei opzichten verschilt. De meer nationale schaal van de arbeidsmarkt, het gebrek aan sociale zekerheid toen, de digitalisering en de op komst zijnde robotisering, de wereld is ingrijpend veranderd in ruim tachtig jaar. En toch resoneert de spanning uit die tekst ook weer in onze tijd. Al die flexibele banen, waarvoor geen ontslagrecht geldt. De zelfstandige, zoals de boer hierboven, die met zijn arbeid te weinig verdient.

En ook de handel, die niet meer in de winkel maar op het internet plaatsvindt, heeft grote gevolgen voor de arbeidsmarkt; vraag dat maar aan de mensen die bij V&D werkten. Het Plan was het eerste rapport van de Wiardi Beckman Stichting. Hein Vos, die het met Jan Tinbergen schreef, was de eerste directeur van het in 1934 door het partijcongres van de SDAP opgerichte wetenschappelijk bureau. Het belangrijkste kenmerk van het plan is dat het uitgaat van leidende gedachten, van ideologie en maatschappijverandering, maar dat het vervolgens overgaat naar het opstellen van concreet uitvoerbare plannen.

Daarmee werd een traditie in gang gezet die de WBS heeft voortgezet met de publicatie van *De weg naar vrijheid* (1951), een actualisatie van *Het Plan van de Arbeid*, en *Om de kwaliteit van het bestaan* (1963), een rapport voor de periode na de wederopbouw. Daarna begaf de WBS zich op bredere terreinen, zonder arbeid uit het oog te verliezen. Steeds rekening houdend met de actuele politieke en sociaal-economische situatie.

Het boek dat voor u ligt heeft niet de pretentie een nieuw Plan te zijn. Het vertelt hoe vanaf het begin van de vorige eeuw het werkgelegenheidsbeleid van SDAP en PvdA is geëvolueerd. Dat doet het door dit beleid, zoals SDAP en PvdA dit hebben bepleit in rapporten en programma's en uitgevoerd tijdens deelname aan regeringen, te analyseren aan de hand van objectieve criteria. Het doel is lessen te trekken uit honderd jaar werkgelegenheidsbeleid van de sociaal-democratie. Het boek beschrijft niet alleen geschiedenis, maar trekt lessen die niet alleen nu, maar ook in de toekomst relevant zijn.

Vandaag staan we voor eenzelfde opdracht als toen. Hoe kan kwalitatief goede arbeid de levens van mensen verbe-

teren en zo bijdragen aan een sociaal rechtvaardige samenleving? De feitelijke plannen zullen misschien een andere vorm krijgen, maar de uitgangspunten blijven hetzelfde. Ik zeg het mijn voorganger Hein Vos na: “Samen op. De hand aan de ploeg. Voor het Plan van de Arbeid.”

Klara Boonstra

Directeur Wiardi Beckman Stichting

Inhoud

Voorwoord	5
Voorbeschouwing	15
Deel I. Waar is Arbeid gebleven?	19
1. Inleiding	19
2. Het begrip Arbeid	20
3. Werkgelegenheidsbeleid	23
4. Analysemethode	30
5. Opbouw van het boek	33
Deel II. Het werkgelegenheidsbeleid van de SDAP	35
1. Inleiding	35
2. De economie van 1914-1940: aanzet tot een periode-indeling	36
3. De periode 1914-1921	39
3.1. Invloed Eerste Wereldoorlog	39
3.2. Moties Troelstra en Treub	41
3.3. De beginselen en het beleid van de SDAP	44
3.4. Het socialisatievraagstuk	46
4. De periode 1921-1931	57
4.1. Van crisis naar crisis	57
4.2. De verkiezingen voor de Tweede Kamer voor 1922 en 1925	58
4.3. Bedrijfsorganisatie en medezeggenschap	61
5. De periode 1931-1940	65
5.1. De tering naar de nering	65
5.2. Nieuwe organen	68
5.3. Aarzelend op zoek naar een plan	70
5.4. Het Plan van de Arbeid	75
5.4.1. Opdracht van het congres	76
5.4.2. Opbouw van Het Plan	78
5.4.3. De ideologische basis van Het Plan	80
5.4.4. De conjunctuurpolitiek	83

5.5. Na Het Plan	92
5.6. Regeringsdeelname SDAP in kabinet-De Geer II	96
6. Nabeschuwing	99
BIJLAGE. TABELLEN deel II	105
Tabel 1. Volume groei netto nationaal inkomen	105
Tabel 2. Inflatie	106
Tabel 3. Beroepsbevolking	107
Tabel 4. Werkloosheid in 1914-1940	108
Tabel 5. Financieringssaldo overheid (EMU-saldo) en saldo lopende rekening betalingsbalans	109
Deel III. Hoe socialiseren?	111
De rol van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie	
1. Inleiding	111
2. Eerste gedachten over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie	113
3. De PBO volgens de SDAP	116
4. Invoering van de PBO tijdens het interbellum	119
5. De PBO na 1945	120
6. Opstelling van de PvdA na totstandkoming van de PBO	122
7. Het einde van de PBO	124
8. Nabeschuwing	127
Deel IV. Het werkgelegenheidsbeleid van de PvdA	133
1. Inleiding	133
2. De economie van 1945-2015: aanzet tot een periode-indeling	135
2.1. De economie	135
2.2. Periode-indeling	142
3. De periode 1945-1959: de wederopbouw	144
3.1. Inleiding	144
3.2. Voorstellen voor een sociaal-democratisch Nederland	146
3.3. De start van de wederopbouw	152
3.4. Het beginselprogramma van 1947	158
3.5. De Weg naar Vrijheid	161

3.5.1.	Inleiding	161
3.5.2.	Achtergronden en doelstellingen	163
3.5.3.	Maatschappelijke orde in socialistisch perspectief	164
3.5.4.	Sociaal-economische politiek	169
3.5.5.	De rest van De weg naar vrijheid	173
3.5.6.	Het congres over De weg naar vrijheid	174
3.5.7.	Nabeschuwing	177
3.6.	Werkgelegenheidsbeleid in Beginsel- en Verkiezingsprogramma's en hun resultaten	181
3.6.1.	Het verkiezingsprogramma van 1948	181
3.6.2.	Het verkiezingsprogramma van 1952	184
3.6.3.	Het verkiezingsprogramma van 1956	186
3.7.	Nabeschuwing	189
4.	De periode 1959-1989: verdeling van de welvaart	192
4.1.	Inleiding	192
4.2.	Op weg naar een andere maatschappij	194
4.2.1.	Het verkiezingsprogramma van 1959	194
4.2.2.	Het beginselprogramma van 1959	196
4.2.3.	Om de kwaliteit van het bestaan	198
4.3.	De verkiezingsprogramma's van 1963, 1967 en 1971	204
4.4.	Keerpunt: van Den Uyl naar Kok	208
4.4.1.	Meer dan een keerpunt	208
4.4.2.	Het verkiezingsprogramma van 1972	209
4.4.3.	Het beginselprogramma van 1977	213
4.4.4.	Het verkiezingsprogramma van 1977	217
4.4.5.	Het verkiezingsprogramma van 1981: Weerwerk	222
4.4.6.	Het Werkgelegenheidsplan van Den Uyl	227
4.4.7.	Na het Werkgelegenheidsplan	234
4.5.	Het verkiezingsprogramma van 1986: start van de periode-Kok	236
4.6.	Nabeschuwing	243
5.	De periode 1989-2002: het einde van de conjunctuur?	246
5.1.	Inleiding	246
5.2.	Keerpunt in de politieke opstelling van de PvdA: verkiezingsprogramma van 1989	248
5.3.	De kabinetten-Kok	253

5.3.1. Het verkiezingsprogramma van 1994: Wat mensen bindt	253
5.3.2. Het verkiezingsprogramma van 1998: Een wereld te winnen	259
5.4. Nabeschuwing	264
6. De periode 2002-2015: onvoorbereid de crisis in	266
6.1. Inleiding	266
6.2. Het verkiezingsprogramma van 2002 en een manifest	267
6.3. Het verkiezingsprogramma van 2006	272
6.4. Het beginselmanifest van 2005: acceptatie van een beschaafd kapitalisme	276
6.5. Het verkiezingsprogramma van 2010	277
6.6. Het verkiezingsprogramma van 2012	280
6.7. De bakens verzetten: dilemma's van het werkgelegenheidsbeleid na 2012	284
6.7.1. Inleiding	284
6.7.2. Sterke analyse	285
6.7.3. Geloof in marktwerking	286
6.7.4. Macro-monetair beleid	287
6.8. Nabeschuwing	289
 BIJLAGE. TABELLEN deel IV	292
Tabel 1. Groei van het bruto binnenlands product	292
Tabel 2. Inflatie	293
Tabel 3. Beroepsbevolking	294
Tabel 4. Werkloosheid	297
Tabel 5. Saldo lopende rekening betalingsbalans en financieringssaldo van de overheid	299
 Deel V. Hoe de werkloosheid bestrijden?	301
De rol van arbeidsvoorziening	
1. Inleiding	301
2. De arbeidsmarkt heeft twee kanten	302
3. Het arbeidsvoorzieningsbeleid tot 1940	308

4.	Het arbeidsvoorzieningsbeleid vanaf 1945	312
4.1.	Werken aan de wederopbouw: geloof in de maakbare samenleving	312
4.2.	Het einde van het geloof in de maakbare samenleving	314
4.3.	Het arbeidsvoorzieningsbeleid vervat in maatregelen	317
4.4.	Het verval van de arbeidsvoorzieningsorganisatie	319
4.4.1.	De Arbeidsvoorzieningswet	320
4.4.2.	De evaluatie van de Arbeidsvoorzieningswet	324
4.4.3.	Van SWI via SUWI naar UWV	331
5.	Nabeschouwing	338

Deel VI. Hoe vinden we Arbeid terug? 345

Conclusies en lessen

1.	Inleiding	345
2.	Korte schets van het werkgelegenheidsbeleid van SDAP en PvdA	347
3.	Voorwaarden en uitgangspunten van het huidige werkgelegenheidsbeleid	352
4.	Alles is relatief	355
5.	Alles hangt met alles samen	359
6.	Revolutie of evolutie?	362
7.	De evolutie van het werkgelegenheidsbeleid	365
8.	Lessen uit het verleden	373
9.	Een tienpuntenplan voor de Arbeid	379

Afkortingen	383
Literatuur	386
Personenregister	393

Voorbeschouwing

Sinds haar ontstaan heeft de sociaal-democratie geworsteld met het begrip arbeid. Ondanks prachtige plannen van zowel SDAP als PvdA is een effectief werkgelegenheidsbeleid steeds een zorgkind geweest. Voor mij was alleen dat al een reden om te onderzoeken hoe de sociaal-democratie de afgelopen honderd jaar de werkloosheid wilde bestrijden. Maar er waren meer aanleidingen.

Ik ben opgegroeid in het dorpje Willemsoord in de Kop van Overijssel, dat in 1820 door de Maatschappij van Weldadigheid werd gesticht als een van de zogenaamde vrije koloniën¹. Hierin werden werkzoekenden ondergebracht met als doel een eigen zelfstandig bestaan op te bouwen. Mijn voorouders zijn destijds in een dergelijke kolonie geplaatst. De activiteit van deze maatschappij mag worden gezien als een van de grootste werkgelegenheidsprojecten van de afgelopen tweehonderd jaar. Weinigen weten daarvan. Wel bekend is Veenhuizen, maar dat was geen vrije kolonie. Daarin werden personen geplaatst die ‘niet wilden deugen’: bedelaars, daklozen enzovoort. Veenhuizen leek meer op een strafkolonie en trekt daarom thans vooral de aandacht. Zie bijvoorbeeld het boeiende boek *Het Pauperparadijs* van Suzanna Jansen, dat zich vanwege de dramatiek zelfs leende voor een theaterproductie². Mijn interesse betrof de vrije koloniën. Uren kon ik zoekbrengen tijdens mijn eerste banen in de archieven van de gemeenten Steenwijk en

1 Zie de interessante dissertatie: C.A. Kloosterhuis, *De bevolking van de vrije koloniën der Maatschappij van Weldadigheid*, De Walburg Pers, Zutphen, 1981.

2 S. Jansen, *Het Pauperparadijs*. Balans, Amsterdam, 2008.

Steenwijkerwold. Opmerkelijk genoeg vond ik in die archieven geen verwijzingen van SDAP en de Maatschappij van Weldadigheid naar elkaar. Tijdens het schrijven van dit boek heb ik ze ook niet gevonden.

Mijn interesse voor werkgelegenheid was ook gewekt doordat tijdens de wederopbouw in de jaren vijftig nog armoede heerste en velen uit mijn dorp elke week afreisden naar het Westen omdat daar werk te vinden was. Vanwege die belangstelling begon ik stukken in de kranten te lezen over economie. Vooral de columns van Prof. Pen in *Het Parool* deden mij besluiten economie te gaan studeren aan de Rijksuniversiteit van Groningen. Ik wilde meewerken aan het verhogen van de welvaart en de werkgelegenheid. Na enkele jaren wetenschappelijk onderzoek te hebben gedaan bij het Nederlands Economisch Instituut te Rotterdam ging ik er geregeld over schrijven in mijn wekelijkse commentaar als hoofdredacteur van het economenblad *Economisch Statistische Berichten*. Maar werken aan werkgelegenheid trok me uiteindelijk meer dan erover schrijven. Ik vond een baan bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening, waar ik als hoofd van een hoofdafdeling verantwoordelijk werd voor de voorbereiding van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid.

Kort na mijn afstuderen wilde ik promoveren op het economisch beleid van SDAP en PvdA. Ik schreef daarover twee lijvige rapporten, maar daar bleef het bij. Andere interesses en mijn gezin kregen prioriteit. Vele jaren daarna, in 2015, kwam ik tijdens het opruimen die rapporten weer tegen. Ik zond ze naar Monika Sie Dhian Ho, toen directeur van de Wiardi Beckman Stichting (WBS). Zij nodigde mij uit als research-fellow van de WBS gebruikmakend van die rapporten een boek te schrijven, maar me wel te concentre-

ren op één specifiek onderwerp. Dat onderwerp was snel gevonden: werkgelegenheid. En het resultaat ligt hier.

Bij het schrijven van dit boek heb ik geput uit mijn jarenlange ervaring bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en bij Arbeidsvoorziening. Aangezien niet alles in mijn geheugen bewaard is gebleven en ik een periode heb beschreven van ver terug, moest ik een selectie maken van te gebruiken boeken, rapporten en andere bronnen. Mijn keuzes heb ik in de vorm van concepthoofdstukken van dit boek voorgelegd aan deskundigen. Dat leidde tot nuttige gesprekken en opbouwende commentaren. Naast Monika Sie Dhian Ho wil ik in alfabetische volgorde noemen: Broer Akkerboom, Paul de Beer, Ronald van Bekkum, Joop van den Berg, Max van den Berg, Wimar Bolhuis, Saskia den Broeder, Mariëtte Hamer, Henk Hartveld, Hans Kamps, Jaap de Koning, Bram Peper, Jan Pronk, Marc Roscam Abbing, Klaas de Vries en Jan van Zijl. Bij mijn dankbetuiging moet ik ook nog Willem Drees sr., Willem Drees jr., Gerard Nederhorst en Jan Tinbergen vermelden. Met hen heb ik in de jaren zeventig zinvolle gesprekken gevoerd over het economisch beleid van SDAP en PvdA waarvan ik in dit boek gebruik heb gemaakt.

Al deze personen dragen uiteraard geen verantwoordelijkheid voor het eindresultaat. De inhoud van wat u nu gaat lezen, komt geheel voor mijn rekening.

Leen Hoffman
Den Haag, februari 2017

Deel I. Waar is Arbeid gebleven?

1. Inleiding

Hoe is het mogelijk dat in een rijk land als Nederland de werkloosheid hoog is? Wat heeft de sociaal-democratie daartegen ondernomen? Ongetwijfeld heel veel, maar toch met onvoldoende resultaat. In dit boek wordt aangegeven wat SDAP en PvdA hebben gedaan tegen de werkloosheid. De inzet van beide partijen was groot, maar niet altijd succesvol. De inzet van de SDAP nam in het begin van de twintigste eeuw geleidelijk toe met als hoogtepunt *Het Plan van de Arbeid* in 1935, maar de SDAP droeg, met uitzondering van een korte periode in 1939/1940, geen regeringsverantwoordelijkheid en kon dus weinig uitrichten. Na de Tweede Wereldoorlog werkte de PvdA intensief mee aan de wederopbouw. De werkloosheid was toen laag (circa 2 procent). Vanaf de jaren negentig verloor de PvdA echter het zicht op een effectieve werkloosheidsbestrijding. Tijdens de bankencrisis van 2008 nam de werkloosheid toe tot 8,3 procent in 2013 en daarna nam ze nauwelijks af. Helaas moet worden geconstateerd dat wat betreft de werkloosheidsbestrijding de sociaal-democratie thans terug is bij af. Hoe kon dat gebeuren, waar is Arbeid gebleven en hoe vindt de sociaal-democratie haar terug?

Dit boek wil antwoord geven op deze vragen door een analyse te maken van honderd jaar sociaal-democratisch werkgelegenheidsbeleid. Deel I, Waar is Arbeid gebleven? is een inleiding op de volgende delen waarin het beleid van SDAP

en PvdA wordt geanalyseerd. Ze is tevens de opmaat voor het laatste deel met conclusies en aanbevelingen over hoe Arbeid kan worden teruggevonden.

Deel I is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft een korte beschouwing over het begrip Arbeid, hoofdstuk 3 beschrijft wat onder werkgelegenheidsbeleid wordt verstaan, hoofdstuk 4 behandelt de wijze waarop het werkgelegenheidsbeleid in dit boek wordt geanalyseerd en hoofdstuk 5 geeft inzicht in de opbouw van het boek.

2. Het begrip Arbeid

Arbeid is altijd een hoofdingrediënt geweest van het socialisme. Bij Marx speelde arbeid, als tegenhanger van kapitaal, een essentiële rol. Maar ook vóór hem vond de mens, bewust of onbewust, arbeid al belangrijk. Onze verre voorouders gebruikten haar om aan voedsel te komen en bouwden er een simpel onderdak mee. Zoals thans in de dierenwereld, waarin vogels met arbeid hun nestje bouwen en hun kindjes van voedsel voorzien. Geleidelijk aan maakte de mens gebruik van steeds ingewikkelder gereedschappen ter versterking van en aanvulling op arbeid. Er werd uiteindelijk kapitaal gevormd dat niet automatisch meer was verbonden aan arbeid. Thans bestaat er een vrijwel volledige scheiding van kapitaal en arbeid. Alleen in het midden- en kleinbedrijf bestaan nog ondernemers die zowel eigenaar zijn van hun kapitaal als van hun arbeid. Arbeiders stellen hun arbeid ter beschikking van kapitaal en dat gaat niet vanzelf. Arbeid en kapitaal zijn niet meer automatisch voldoende op elkaar afgestemd, zoals bij onze verre voorouders. Zonder een goede beroepsopleiding is het moeilijk werk te vinden. De arbeidsmarkt kan zowel tekorten als overschotten vertonen.