

DE WORDING VAN HET CENTRAAL PLANBUREAU¹

Arnoud Weeda

1. Inleiding

De geschiedenis van het Centraal Planbureau is een geschiedenis vol paradoxen. Werd het nieuwe bureau de eerste jaren na de oprichting (officieus in 1945, officieel twee jaar later) nog gekonfronteerd met louter tegenwerking van de kant van andere overheidsinstellingen en bedrijfsleven, in de jaren zeventig blijkt het te zijn uitgegroeid tot een van de meest gezaghebbende instituten bij de voorbereiding van het sociaal-ekonomisch beleid. In dat proces, en ongetwijfeld in wisselwerking met die erkenning, werd het CPB vrijwel volledig bekeerd tot de tegenpool van weleer waaraan het zijn ontstaan te danken had: de neo-klasseieke crisisbestrijding. Een verwording die haar hoogtepunt (of zo men wil: dieptepunt) bereikte met de lancering in 1974 van de arbeidskosten-theorie. Door de ontwerpers van het Plan van de Arbeid uitgedacht als een aanzet tot een alternatief voor de uitzichtloze loonaanpassingspolitiek van de jaren dertig, als een kristallisatiepunt voor een dieper gravend werkgelegenheidsbeleid voor de toekomst, zit het Centraal Planbureau nu – daar komt het wel zowat op neer – zelf in de huid van de vijand van toen. Het enige element in het huidige Planbureau dat nog iets te maken heeft met het Plan van de Arbeid is de naam.

Toch lijkt die geschiedenis van het CPB paradoxaler dan ze in werkelijkheid is. Het is namelijk een geschiedenis die parallel loopt aan de naoorlogse aftakeling van de eens zo glanzende Keynesiaanse konjunktuurpolitiek. Precies zoals deze laatste vastliep in een nieuwe orthodoxie², verviel ook het CPB in de oude malaise. De Cambridge-ekonome Joan Robinson hield dat de Amerikaanse ekonomen tijdens hun jaarvergadering in 1972 pijnlijk duidelijk voor: 'Keynes schreef en betoogde tegen de heersende (neo-klasseieke, aw) orthodoxie. Hij moest voortdurend beargumenteren, dat er iets gedaan kon worden. (...) Wel bracht hij sterk als zijn denkbeeld naar voren dat hij niet verwachtte dat hetzij monetaire hetzij fiskale instrumenten machtig genoeg zouden zijn om de stabiliteit te handhaven; hij geloofde dat er een algemene sociale controle over investeringen nodig zou zijn. Dit is niet vertoond in welke

1. Dit artikel is onderdeel van een groter niet gepubliceerd stuk.

2. Joan Robinson, De tweede crisis van de ekonomische theorie, vertaald in 'Krisis in de ekonomische theorie', Vesvu-kongresmap, Nijmegen 1973.

private ondernemingseconomie dan ook.' Daarmee accepteerden de naoorlogse voorstanders van de keynesiaanse politiek 'slechts de helft van Keynes' diagnose van de instabiliteit van het kapitalisme.' Beslissend was niet langer waar precies de overheid geld in de te traag draaiende kringloop inpompte, maar dat er geld ingepompt werd. Robinson in genoemde rede: 'De ekonomen namen de draad van de discussie op waar die voor de oorlog afgebroken was. Als er werkloosheid en lage winsten zijn, moet de overheid aan het een of ander geld uitgeven — het geeft niet aan wat.' Door de overheid zo tot sluitstuk op makro-niveau te maken, konden de ondernemingen op mikro-niveau ongestoord verder produceren. Op die manier kon onze vrije economie, goddank, gevrijwaard worden voor sociale planning en ordening. De daardoor onvermijdelijk aanhoudende inflatie — stimulering en capaciteitsuitbreiding gaan immers nooit hand in hand — werd op de koop toe genomen. Dat waren de zorgen voor morgen.

Maar dat zijn nu de zorgen van vandaag. Toen aan het begin van de jaren zeventig die inflatiebom barstte, kwam de theorie haast automatisch weer in neo-klassiek vaarwater. Voor alles moest nu de 'kosten-inflatie' — zoals het verschijnsel gemakshalve geïdentificeerd werd — beteugeld worden. Zo werd het neo-klassicisme het logische eindstation van een geamputeerde en daardoor inflatoire Keynesiaanse stabilisatiepolitiek. Zeker in de Nederlandse economie, die met z'n relatief omvangrijke internationale handel uitermate kostengevoelig is. Gezien de functie van het Centraal Planbureau als veredeld weervoorspeller, is het even logisch dat dit instituut dat eindstation het eerst bereikte. Modellenmakers van de praktijk die gekonfronteerd worden met groter wordende externe onzekerheden hebben geen keus zolang er geen pasklare alternatieven voor handen zijn. 'Intellectuele gewoontevorming blijkt, hoe kan het ook eigenlijk anders, in roerige tijden een belangrijke rol te spelen', stelde Van der Zwan onlangs. 'De omstandigheden blijken dan zodanig te zijn dat dragers van maatschappelijke vernieuwing die mentaal gesproken goed voorbereid zijn, een redelijke kans krijgen hun ideeën te verwezenlijken. Maar waar geen uitgewerkte ideeën in het geding kunnen worden gebracht, verloopt het getij voor veranderingen snel en herneemt de gewoonte spoedig zijn greep op de gebeurtenissen.'³ Een proces dat wel heel duidelijk getoond kan worden aan de hand van de geschiedenis van het CPB, omdat deze geschiedenis zich afspeelt tussen beide uitersten: kort na de oorlog een politiek gesmoorde 'maatschappelijke vernieuwing' en momenteel een even politieke 'greep der gewoonte'. Vandaar dat de verwording van het Centraal Planbureau juist in de huidige crisis — van

3. Van der Zwan in *Economisch-Statistische Berichten*, 16 maart 1977, blz. 247.

ekonomie èn theorie — leerzamer is dan ooit.

2. Plan van de Arbeid

Voor de geschiedenis van het Centraal Planbureau moeten we terug gaan tot de jaren dertig, toen de werkloosheid — net als nu — schrikbarende vormen aannam. Volgens de gangbare neo-klassieke theorie kon de overheid die crisis alleen maar echt bestrijden door de tering naar de nering te zetten: bezuinigen. Daarnaast moesten de lonen zo laag mogelijk worden gehouden om de ondernemers aan de voor investeringen benodigde winstruimte te helpen. Op het eerste gezicht een sluitend verhaal, in deze tijd niet onbekend. Maar het hielp (ook toen al) niet: de crisis werd alleen maar erger.

De SDAP — de nog exclusief op socialisme georiënteerde vooroorlogse tegenhanger van de PvdA — kwam toen met een tegenstrategie: het Plan van de Arbeid, opgesteld in samenwerking met het NVV. Voornaamste architecten waren Hein Vos, directeur van het speciaal hiervoor in het leven geroepen Wetenschappelijk Bureau (de Wiardi Beckman Stichting) van de SDAP, en Jan Tinbergen, de latere eerste directeur van het Centraal Planbureau. Dit plan was in feite de introductie in Nederland van de later ontwikkelde Keneya'saanse theorie, die onder andere in de Amerikaanse New Deal van president Roosevelt al een vroege toepassing vond. Daarnaast was het sterk beïnvloed door een soortgelijk plan van de Belgische socialist De Man, dat diens Werkliedenpartij op haar kerstkongres in 1933 presenteerde. 'Koncentratie van alle anti-kapitalistische krachten tegen de kleine kring der haute finance, die democratie en maatschappij in haar macht houdt, was geboden', zo geeft De Jong Edz.⁴ het uitgangspunt van De Man weer. Het kan tevens gelden als het leitmotiv van de Nederlandse Planmakers. Voor SDAP en NVV moest dit plan — in 1935 gepubliceerd — een brug slaan tussen de economische misère (lees: kapitalistische chaos) van de jaren dertig en het lang verbeide socialisme. Via 'de beheersing van hetgeen nieuw wordt toegevoegd aan het productieapparaat' en 'de ordening van het bestaande' — beide onder leiding van gemeenschapsorganen — wees het Plan van de Arbeid 'de democratische weg naar een socialistische produktiewijze'.⁵ Bij die beheersing moest het in de eerste plaats om het kredietwezen gaan.

4. De Jong Edz. in '25 jaar Plan van de arbeid', speciaal nummer van *Socialisme & Democratie*, 1961.

5. *Plan van de Arbeid*, Amsterdam 1935, blz. 10; Van Cleeff, in '25 jaar Centraal Planbureau', blz. 11, *Centraal Planbureau monografie* nr. 12, Den Haag 1970.

Daarnaast achtte het Plan ook noodzakelijk 'kontrolé op de uitbreiding van ondernemingen' — dus op de breedte-investeringen, waarbij met name voor het op te richten Centraal Conjunctuurbureau een taak was weggelegd — en 'beheersen van het tempo der rationalisatie' — dus van de diepte-investeringen. Deze 'systematische kontrolé van de expansie zal als objekt hebben de produktiekapaciteit van elke bestaande of nieuw op te richten onderneming', verduidelijkt het plan verder nog. Een belangrijk verschil met de naoorlogse conjunctuurpolitiek overigens! Deze laatste heeft als 'objekt' voortdurend de nationale makro-produktie gehad, meer recent iets verfijnd naar de bedrijfstakken. Hoe principieel dit verschil is blijkt wel uit het volgende citaat uit het Plan, waarin de kern van de voorgestelde maatregelen staat omschreven. Ze betekenen niets meer en niets minder dan 'het overbrengen van een deel van de beschikkingsmacht over de partikuliere eigendom van den bezitter naar de gemeenschap. Het is in deze zin: socialisatie van een deel van de beschikkingsmacht, en wel van dat gedeelte ervan, dat, naar de feiten bewijzen, in handen van partikulieren krisiveroorzakend werkt.'⁶ Niet dat de staat alleen zaligmakend wordt voorgesteld. De ordening — het tweede scharnierpunt in de maatschappijhervormende werking van het voorgestelde ekonomisch beleid — 'worde niet gedacht als streng centralistisch', staat er ook nog in het Plan te lezen.⁷ Alle bedrijven moeten gewoon alles zoveel mogelijk zelf doen: 'Waar het gemeenschapsbelang het eist moet echter de individuele bedrijfsvrijheid wijken.'

Gespierde taal waar de werkgevers uiteraard niets van moesten hebben. 'De voorstellen tot direkte beheersching van de expansie van ondernemingen zouden, indien zij uitvoerbaar waren, slechts bevorderlijk zijn aan den ekonomische ondergang van ons land, aangezien noch de totale binnenlandsche, noch de totale buitenlandsche vraag beslissend is voor de capaciteit van het Nederlandsche bedrijfsleven en het in te stellen Centraal Conjunctuurbureau niet in staat is op ekonomisch gebied met eenige mate van betrouwbaarheid de toekomst te voorspellen, zijnde deze toekomst van te veel onberekenbare factoren afhankelijk'.⁸ Een tegenaanval, waar de ideologie vanaf druipst: nu het Planbureau haar voorspellingen in een heel andere, veel liberalere kontekst doet, maken de werkgevers aanzienlijk minder ophief over die 'onberekenbare factoren' (behalve in het zeldzame geval dat het CPB tegen hun belangen in voorspelt). Vos was er in elk geval niet kapot van. Hij antwoordde in een speciale brochure: 'Wij hebben de

6. *Plan van de Arbeid*, blz. 89.

7. *Plan van de Arbeid*, blz. 13.

8. 'Waar het om gaat, het Plan van de Arbeid ontleed', blz. 117-8, *Verbond van Nederlandse Werkgevers*, Den Haag 1936.

tegenaanval van het Verbond van Nederlandse Werkgevers ontleed. Soms met ironie, dikwijls met bitterheid, en zeker niet zonder innerlijke drift (...) De vraag is bij ons opgekomen, of bij de mentaliteit, die spreekt uit deze brochure, aan een Verbond van Nederlandse Werkgevers nog enige plaats kan worden ingeruimd, bij de noodzakelijk komende opbouw.⁹ Na de oorlog pakte het allemaal wel even anders uit. Niet voor de werkgevers maar voor Vos bleek er geen plaats te kunnen worden ingeruimd bij de wederopbouw. Iets dat de ondernemers zeker ook met 'ironie' maar zonder 'bitterheid' zullen hebben gadegeslagen.

Het nieuwe in het Plan van de Arbeid, waar de meeste tegenstanders over struikelden was niet dat er een ordening van het economisch leven werd voorgesteld. Uiteindelijk werd ook onder Colijn al een ordeningspolitiek uitgeprobeerd.¹⁰ Aanstoot nam men vooral aan het sóórt ordening dat de Plan-ontwerpers propageerden. Vos heeft er nooit doekjes om gewonden dat de staat als uitvoerend orgaan van de gemeenschap uiteindelijk de beslissingsmacht diende te hebben. Zijn naoorlogse wetsontwerpen voor een Publiekrechtelijke Bedrijfs Organisatie en het Centraal Planbureau getuigen ervan. Het ging hem om 'een ordening onder leiding der gemeenschap, welke door haar organen, de bedrijfschappen, het bedrijfsleven richt en leidt'.¹¹ Daartegenover stonden toen al van konfessionele kant heel andere ordeningsprincipes (de liberalen vonden uiteraard dat iedere vorm van economische ordening anders dan de vrije markt taboe was; zie de hiervoor geciteerde werkgeversreactie). Zo werd van protestants-christelijke zijde de soevereiniteit in eigen kring sterk benadrukt. Daarin ging men uit 'van een scherpe onderscheiding van staat en maatschappij. De organen van de staat zijn principieel van andere aard dan organen van het bedrijfsleven. Van een ondergeschiktheid van organen van het bedrijfsleven aan die van de staat kan derhalve geen sprake zijn', zo wordt dit principe omschreven in een recente brochure van de Industriebond NKV.¹² In deze visie is een bedrijfstak een gemeenschap die zelf haar rechtsregels opstelt. De overheid hoedt daarnaast (niet daarboven) alleen maar voor het 'algemene belang'. Wat dat betreft gaat het katholieke 'subsidiariteitsbeginsel' wat verder. Dit houdt in, zo staat het in genoemde brochure, 'dat het voor een gezonde funktionering van het gemeenschapsleven noodzakelijk is dat aan lagere organen wordt overgelaten wat deze even goed of beter kunnen verzorgen dan hogere organen.' Het lagere orgaan wordt dus zo ver als maar mogelijk is in de vertikale keten

9. 'Waar het om gaat, het Plan van de Arbeid verdedigd', Amsterdam 1936.

10. De Jong Edz., blz. 3.

11. geciteerd bij Van Cleeff, blz. 11.

12. 'Waar naar toe met de PBO?', uitg. Industriebond NKV, 1976.

'gesubstitueerd' voor het hogere. De tot 'hechte eenheden' gesmede 'gemeenschappen voor bedrijf en beroep' regelen zelfstandig hun eigen zaken, zij het onder toezicht (niet onder leiding) van de overheid.

3. Centraal Planbureau opgericht

Zo lagen de posities van de drie belangrijkste maatschappelijke groeperingen — liberalen, konfessionelen en socialisten — voor de oorlog, zo lagen ze na de oorlog nog. SDAP-leider Drees liet daar geen twijfel over bestaan toen hij een maand na de bevrijding koningin Wilhelmina advies uitbracht met het oog op een te vormen kabinet. Nodig achtte hij onder andere, schrijven Duynstee en Bosmans, een 'centrale beheersing van het economisch leven (in- en uitvoer, kredietverstrekking, toewijzing van grondstoffen, machines e.d., prijzen, winsten, rente, huren, pachten, lonen), waarvoor opstelling van een algemeen economisch plan', een 'sterke vertegenwoordiging van het algemeen belang in de bedrijfsorganisatie' en een 'vergaande socialisatie (de circulatiebank, een belangrijk deel van het bank-, krediet- en verzekeringswezen, de energievoorziening, het te centraliseren deel van het vervoerbedrijf, de grote monopolistische bedrijven en de zeer grote industriële bedrijven, de grond) nodig was.'¹³ Kortom een economisch programma waar zelfs de meest radicale PvdA-er vandaag de dag nog niet mee aan durft te komen.

Het programma van de regering Schermerhorn-Drees¹⁴ die uiteindelijk uit de bus kwam, was er ook naar. 'Op sociaal-economisch terrein zou (...) een radikaal beleid worden gevoerd, grofweg overeenkomend met het programma van de SDAP', zo werd bijvoorbeeld de Anti-Revolutionair Bruins Slot voorgehouden toen deze werd aangezocht voor de portefeuille van Binnenlandse Zaken.¹⁵ Geen wonder, want vrijwel het voltallige sociaal-economische kernkabinet was afkomstig uit de SDAP, Vos vooraan op Handel en Nijverheid (later omgedoopt in Economische Zaken).¹⁶ Ten aanzien van de toekomstige bedrijfsorganisatie bleef de kersverse minister-president Schermerhorn nog vaag in zijn 27 juni 1945 voor radio

13. F.J.M. Duynstee en J. Bosmans, *Het kabinet Schermerhorn-Drees, 1945-1946*, Assen 1977, blz. 63-4.

14. De regering Schermerhorn-Drees was geen parlementair kabinet, eenvoudig omdat er zo kort na de oorlog nog geen representatief parlement kon zijn. In die situatie probeerde koningin Wilhelmina met haar formatie-opdracht een doorbraak in de vooroorlogse partijverhoudingen te forceren. Een centrale positie in het kabinet kreeg de Nederlandse Volksbeweging waarvan Schermerhorn (Vrijzinnig Democratische Bond) voorzitter was en verder zowel katholieken als sociaal-demokraten lid waren. De bedoeling was daarnaast de grootste partijen vertegenwoordigd te laten zijn. Dat lukte wel met de RKSP en de SDAP, maar niet met bijvoorbeeld de ARP en de CPN.

15. Duynstee en Bosmans, blz. 84.

'Herrijzend Nederland' uitgesproken programrede. Maar een Centraal Planbureau naar vooroorlogs SDAP-model werd wél aangekondigd. 'Er zou', schrijven Duynstee en Bosmans, 'een algemeen sociaal economisch-financieel plan worden opgesteld met richtlijnen voor het te voeren beleid. Een wetenschappelijk bureau, bemand met eersterangs krachten uit wetenschap en praktijk, diende op aanwijzing van de Ministerraad en aan de hand van gegevens van departementen en het georganiseerde bedrijfsleven dit plan te ontwerpen.'¹⁷

Nadat het parlement sinds 20 november weer in functie was, vond er op 3 januari 1946 een kamerdebat plaats over de regeringsverklaring. Daarin sloot SDAP-fraktievoorzitter Van der Goes van Naters zich zonder reserves aan bij wat hij zag als een van de grondslagen van het nieuwe kabinet: 'het aanvaarden van een nationaal welvaartsplan, met socialisatie, en ordening van het bedrijfsleven, als middelen tot structurele hervorming der Nederlandse samenleving.'¹⁸ In zijn antwoord zei Schermerhorn zich heel wel te kunnen vinden in deze karakterisering van het kabinet.¹⁹

Opmerkelijk tijdens deze eerste naoorlogse 'algemene beschouwingen' was verder dat eigenlijk geen van de politieke leiders duidelijk kleur bekende. Met één uitzondering. Geïrriteerd door de loftuitingen van de kant van de SDAP-fractie vroeg de KVP-er Kortenhorst (de latere verdediger van Menten) 'wat het kabinet nu precies verstond onder socialisatie en wat het hiermee hoopte te bereiken.' 'Dit optreden van Kortenhorst bracht enige opwinding in de Kamer teweeg', aldus Duynstee en Bosmans. 'Kortenhorst vreesde, dat het zou gaan om wijzigingen in het produktiestelsel in anti-kapitalistische zin; het katholieke standpunt stond daar diametraal tegenover(...)'²⁰ Een veelzeggend incident. Op dat moment ook zeker geen toevallig incident. Kortenhorst kende ongetwijfeld het drie weken eerder door Vos ingediende wetsontwerp voor een Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (Voorontwerp van wet op de bedrijfsschappen). Zijn 'vrees' was dan ook ruimschoots gerechtvaardigd.

Omdat het (inmiddels voorlopig opgerichte) Centraal Planbureau een belangrijke rol zou moeten spelen in deze door Vos voorgestelde economische ordening, is het goed hier even bij stil te staan. Zo vaag als de 'regeringsverklaring' van Schermerhorn over dit onderwerp was ('organisatie van het bedrijfsleven in groote samenvattende eenheden, waarin overheid, ondernemers en arbeiders hun plaats krijgen, welke organen onder goedkeuring van hooger gezag algemeen bindende

18. Geciteerd bij Duynstee en Bosmans, blz. 89.

19. Duynstee en Bosmans, blz. 93.

20. Duynstee en Bosmans, blz. 92.

regelingen zowel op sociaal als op economisch terrein voor de bedrijfstakken kunnen vaststellen'), zo duidelijk is het voorontwerp van Vos. Per bedrijfstak diende er een bedrijfsschap te komen dat het sociaal-economisch beleid diende te voeren voor zover de overheid dat zelf niet kon, en dat verder het sociale en economische beleid in de bedrijfstak zou moeten coördineren om te voorkomen dat beide gescheiden terreinen bleven. De besturen van de bedrijfsschappen, met als voorzitter een door de regering te benoemen commissaris, zouden bestaan uit een sociale en een economische kamer. De laatste kon onder andere besluiten nemen 'ten aanzien van de voortbrenging en verdeling van goederen, de prijzen van goederen en diensten, de mededinging, de in-, aan-, uit- en doorvoer, de vestiging, uitbreiding en stillegging van bedrijven, de mechanisatie en rationalisatie van bedrijven, de normalisatie van voortbrengselen en bedrijfsmiddelen, de financiering en winstuitkering van ondernemingen, de administratie van ondernemingen'.²¹ Kortom, haast te veel om op te nemen. De huidige winst-werk-problematiek van de vakbeweging zou er een aardig eind mee opgelost worden! De sociale kamer moest zich vooral bezig houden met lonen en andere arbeidsvoorwaarden, opleiding, werkgelegenheid en allerlei sociale voorzieningen. Opmerkelijk was dat die sociale kamer paritair (evenveel werknemers- als werkgevers-vertegenwoordigers) moest worden samengesteld, doch de economische kamer niet noodzakelijkerwijs. Vos achtte dat wel de ideale eindsituatie, maar geloofde niet dat de vakbeweging al voldoende vertegenwoordigers voor de economische problemen op de been zou kunnen brengen. 'Bovendien, zo voegde hij er aan toe, zou de bedrijfsorganisatie, zoals hij die zich voorstelde, met niet onaanzienlijke bevoegdheden voor de overheid, voor de werkgevers gemakkelijker zijn te aanvaarden', schrijven Duynstee en Bosmans.²²

Maar ook dit stukje ingebouwd pragmatisme hielp de voorstellen van Vos niet over de eindstreep. De tegenstanders vielen vooral over de machtige positie van de overheidscommissaris, waardoor, zo werd met name van KVP-zijde gesteld, de bedrijfsschappen meer overheidsorgaan dan bedrijfsorgaan (het doe-het-zelf-idee) zouden worden. De AR-woordvoerder zag zelfs een 'afglijden naar diktatuur'.²³ Van SDAP-kant werd nog geprobeerd – onder meer door de toenmalige voorzitter van de metaalbond-NVV – de zaak te redden door van de Sociaal-Economische Raad, in het ontwerp-Vos een adviserend lichaam, een top-orgaan te

21. Duynstee en Bosmans, blz. 480.

22. Duynstee en Bosmans, blz. 488.

23. geciteerd bij Duynstee en Bosmans, blz. 497-8; zie ook Van Cleeff.

maken, waarbij de bedrijfsschappen hun voorstellen zouden moeten indienen. De macht van de voorzitter-kommissaris per bedrijfstak zou zo worden ingeperkt, terwijl werkgevers en werknemers — beide voor een derde vertegenwoordigd in de SER — als het ware over de bedrijfstakken heen weer greep op de ordening zouden krijgen. Een kompromis dat de konfessionele oppositie niet ver genoeg ging. Toen na de door de KVP gewonnen verkiezingen van mei 1946 een katholiek op het ministerie van Economische Zaken de lakens ging uitdelen, was het dan ook snel gedaan met de ordening à la Vos. Volgens geijkt recept werd er een commissie aan het werk gezet, waarna in 1950 minister Van den Brink, de latere Amro-president, een sterk korporatistisch getinte PBO (zie het katholieke 'subsidiariteitsbeginsel') in het staatsblad kreeg.

Maar terug naar 1946. De storm van kritiek naar aanleiding van het bedrijfsschappenvoorstel van Vos was nauwelijks geluwd, of de SDAP-minister kwam (in maart van dat jaar), met een nieuw omstreden wetsontwerp: de oprichting van een Centraal Planbureau. De aanduiding 'plan' alleen al riep associaties op met het vooroorlogse Plan van de Arbeid, en schiep dus veel wantrouwen. Het bureau zoals Vos dat voor ogen had, vertoonde ook sterke gelijkenis met het in het Plan voorgestelde Centrale Conjunctuurbureau. Met één belangrijk verschil: het zou uitsluitend adviseren en dus geen beleid uitstippelen. 'Het Nationaal Welvaartsplan dient verwezenlijkt te worden door middel van de normale organen van Overheid en bedrijfsleven', aldus de Memorie van Toelichting.²³ 'Het Planbureau en zijn organen zullen dus nummer aan wie ook hun denkbeelden kunnen opleggen.' Een schrale troost voor de tegenstanders, want intussen zouden er wel 'de noodige bevoegdheden in de handen der Overheid moeten zijn geconcentreerd. Daartoe heeft de Regering de beschikking over een uitgebreid wettelijk apparaat waarmee het haar mogelijk is regelend in het bedrijfsleven in te grijpen ten aanzien van vestiging, financiering, prijsvorming, kartelleering, in- en uitvoer, distributie, enz.' Uitgezonderd de distributie allemaal blijvende bevoegdheden! 'Overheidsingrijpen blijft geboden, sociaal gezien om de bevolking te vrijwaren voor de gevolgen van het vrije spel van blinde economische krachten, economisch gezien om het economische leven in banen te leiden, waardoor binnen het kader der internationale mogelijkheden de grootste nationale economische prestatie kan worden verkregen. Men zal dit laatste nimmer bereiken door het toeval of het vrije prijsmechanisme te laten beslissen, wat op economisch gebied zal geschieden. In een maatschappij zonder innerlijken samenhang is een bewuste bundeling der economische krachten, een integratie binnen een plan van langen adem noodig om hiertoe te geraken.' Vos wond er in de

Memorie van Toelichting geen doekjes om: er zou blijvend op een 'geleide' economie aangekoerst moeten worden. Het waren vooral deze passages waar de kritiek zich tegen richtte. De konfessionelen - de oppositionele stroming waarmee uiteraard het meeste rekening diende te worden gehouden - bleken niet afkerig van het CPB als instrument, zo bleek uit het een week voor de verkiezingen uitgebrachte voorlopige Kamerverslag. Het ging er alleen maar om hoe het gebruikt werd.

Geen wonder dat de KVP na de verkiezingsoverwinning in mei het departement van Economische Zaken voor zich opeiste, want daar zou dat gebruik bepaald worden. Men zette er de ex-bankier en ex-minister van Financiën (onder Gerbrandy) Huysmans neer, de eerste van een indrukwekkende rij ondernemersvertegenwoordigers op dit centrale departement (alleen onderbroken door Den Uyl in 1965-66). Vos verhuisde naar het veel ongevaarlijker ministerie van Verkeer en waterstaat. Kennelijk was dat de prijs die de pas opgerichte PvdA - een samengaan van de oude SDAP met de Vrijzinnige Democratische Bond van Schermerhorn en de Christen Democratische Unie - moest betalen en ook wel over had voor een coalitie met de katholieken. Uit de in november ingediende Memorie van Antwoord bij het CPB-wetsontwerp - alsof de KVP het nog niet helemaal vertrouwde als eerste ondertekend door premier Beel zelf en pas als tweede door Huysmans - zou blijken hoe hoog die prijs was geweest op dit belangrijke beleidsonderdeel. De term 'geleide economie' was geschrapt, zogenaamd vanwege de vage inhoud. En om ieder misverstand uit te sluiten werd het door het Planbureau jaarlijks in te dienen Centraal Economisch Plan in het gewijzigde wetsontwerp omschreven als 'een evenwichtig samenstel van schattingen en richtlijnen'. Het zou een 'geschiedschrijving van de toekomst' moeten worden. Alleen in de herstelperiode is een dieper overheidsingrijpen nog wel noodzakelijk. Maar daarna, zo geeft Van Cleeff de strekking van de Memorie van Antwoord weer, 'moest het beleid vooral worden gericht op het tot gelding laten komen van de positieve maatschappelijke krachten en met name de initiatieven van het bedrijfsleven. Georganiseerd vooruitzien moet ontwrichtingen voorkomen maar zeker ook nieuwe wegen openen voor produktie en afzet.'²⁴ Zonder hoofdelijke stemming werd deze nieuwe opzet door de Kamer goedgekeurd. 'Zij die tevoren bezwaar hadden gehad tegen het huns inziens te staatsocialistische karakter, bleken door de Memorie van Antwoord te zijn gerustgesteld', schrijft Van Cleeff. Waarmee sinds 1947 de letters CPB feitelijk niet meer voor Centraal Planbureau maar voor Centraal Prognosebureau stonden. Vos zat erbij maar had het

24. geciteerd bij Van Cleeff, blz. 16.

toekijken. In een aan 25 jaar Plan van de Arbeid gewijd herdenkingspraatje voor de radio²⁵ zei hij 15 jaar later nog wel de aan het Centraal Conjunctuurbureau gewijde pagina's van het Plan te zien 'als omschrijving van een groot deel van de taak van het Planbureau' en stelde hij verder dat van de in het Plan voorgestelde ordening — een van de meest principiële punten — 'althans iets' was terecht gekomen — het bleef ongetwijfeld een trots vermengd met bitterheid. De angel was er uit. De latere ontwikkeling van het CPB heeft zich in de meeste opzichten, zo schrijft Van Cleeff, ontwikkeld in de door Huysmans gewezen richting.²⁶ De voor het naoorlogse economische beleid zo kenmerkende symbiose van Keynesiaans bijsturen en vrije marktmechanisme had met de nieuwe opzet van het CPB definitief z'n beslag gekregen.

4. Besluit

Toch werd in die jaren het nieuwe Planbureau nog met argusogen bekeken, zowel door het bedrijfsleven als door diverse overheidsorganen. Voor de eerste plannen kon het bureau slechts met grote moeite en dan nog onvoldoende gegevens lospeuteren bij de verschillende departementen, laat staan bij het bedrijfsleven. Ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van het CPB haalde eerste directeur Tinbergen als 'anekdotische' herinnering op dat 'in het begin van ons bestaan de cijfers van het Centraal Planbureau niet geciteerd (werden) in de Verslagen van de Nederlandsche Bank.'²⁷ En in de Haagse Post van 24 september j.l. vertelt hij hoe hij jarenlang iedere woensdagochtend bij vergaderingen van de Raad voor Economische Aangelegenheden uit de ministerraad — een soort uitgebreid sociaal-economisch kernkabinet — aanwezig was. 'Ik verwachtte vragen van ministers, de minister-president vooral. Maar dat gebeurde niet. Als ik niet zelf het woord vroeg, dan kreeg ik dat ook niet. Dat tekende de situatie.'

Hoe anders gaat het tegenwoordig toe. Van een lastige pottenkijker heeft het CPB zich onmiskenbaar opgewerkt tot een gezaghebbend beleidsvoorbereider. Voor een niet gering deel hangt die ontwikkeling samen met de sterk toegenomen precisering en verfijning van het voornaamste instrument dat het bureau hanteert: de modellenbouw. Een nogal technische aangelegenheid, voor 'leken' vrij ontoegankelijk. Maar zoals overal geldt ook hier dat techniek en politiek nauwelijks te scheiden

25. opgenomen in *Socialisme & Democratie*, speciaal nummer gewijd aan '25 Jaar Plan van de Arbeid', Amsterdam, 1961.

26. Van Cleeff, blz. 9.

27. in '25 jaar Centraal Planbureau' blz. 26.

zijn en vaak zelfs, met name in de economie, vrij ondoorzichtig met elkaar vervlochten zijn. De hierna volgende artikelen over arbeidskostentheorie, arbeidsinkomensquote en over de door het CPB gebruikte modellen, laten wat dat betreft nauwelijks ruimte voor twijfel. De beleidsmakers zijn in ieder geval weer op bekend terrein. De 'greep der gewoonte' (Van der Zwan) heeft toegeslagen. De allang aanwezige neo-klassieke ondertoon in de Nederlandse Keynesiaanse conjunctuurpolitiek is onmiskenbaar aangezweld tot een alles overheersende boventoon. Waarmee de cirkel weer rond is. Het Centraal Planbureau is terug in de jaren dertig. Alleen niet daar waar de ontwerpers van het Plan van de Arbeid het bureau toen hadden willen hebben.