

De toekomst van de verzorgingsstaat

Het belangrijkste doel van links voor de komende jaren moet het uitdenken en opbouwen van alternatief macro-economisch en sociaaleconomisch beleid zijn. Dat was de hartekreet van Naomi Woltring in het juninummer van *S&D*. Daarin heeft ze gelijk, stelt Aris Gaaff, maar op de onderbouwing van haar betoog is nog wel wat af te dingen.

ARIS GAAFF

Gepensioneerd onafhankelijk onderzoeker op het snijvlak van geschiedenis en financiën, auteur van o.a. 'Herstelbetalingen: van vaststellen via uitstellen naar afstellen', in: 'Het dramatische jaar 1919' (verwacht november 2018, Uitgeverij Aspekt)

De bijdrage 'Sluitstuk van linkse waarden' van Naomi Woltring in *S&D* van juni 2018 is voor mij aanleiding voor een wat uitgebreidere reactie. Het artikel is als essay lezenswaardig en roept terecht op het macro-economische beleid te politiseren. De strijd tussen arbeid en kapitaal is zeker niet gestreden, en kapitaal lijkt aan de winnende hand.

Naar mijn mening is er echter meer achtergrondmateriaal nodig voordat hier al te lichtvaardig conclusies aan verbonden worden voor sociaal-democratisch beleid. Met name gaat het daarbij om de aanbeveling te streven naar een internationaal stelsel van stabiele wisselkoersen teneinde de afbraak van de verzorgingsstaat te keren. Ik zou willen voorkomen dat de PvdA, in een parafrasering op Den Uyl, het zondig pad der feitenvrije politiek gaat betreden.

Allereerst kort over de verzorgingsstaat zelf. Het uitgangspunt van het artikel van Woltring is dat de (Nederlandse) verzorgingsstaat

'voor een groot deel is afgeschaft'. Dat is polemisch een interessante stelling, maar ik zie toch wel wat contra-indicaties. Ruim 3 miljoen Nederlanders ontvangen maandelijks AOW, meer dan ooit. Dat is een enorme solidariteitsbijdrage van jongere werkenden aan ouderen. Er zijn 800.000 arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en 400.000 bijstandsuitkeringen, allemaal betaald uit bijdragen van werkenden en belastingbetalers.¹

Basis- en middelbaar onderwijs zijn nog steeds gratis. Echt niet alle verpleeghuizen zijn gesloten. Huursubsidie is niet afgeschaft, hypotheekrenteaftrek wordt aangepakt. Inderdaad, bij de sociale werkplaatsen past het woord afbraak; een afbraak nota bene verricht door een PvdA-staatssecretaris en nu weer — o ironie — gerepareerd door een centrumrechts kabinet.

Wat ik ook zie is dat twintig jaar geleden kinderopvang niet gesubsidieerd werd en nu wel; dat schoolboeken tot tien jaar geleden

door de ouders betaald moesten worden en nu gratis beschikbaar worden gesteld. Ook dat zijn onderdelen van een verzorgingsstaat; weliswaar hebben VVD en ChristenUnie zich daar sterk voor gemaakt, maar de verzorgingsstaat is tenslotte geen PvdA-monopolie. Dat deze laatste voorzieningen niet per se ten gunste komen van de zwakkeren in de samenleving moge waar zijn, maar dat ook andere groepen profijt van de overheid hebben, is al sinds de jaren zeventig bekend uit SCP-rapportages.²

Stabiele wisselkoersen en volledige werkgelegenheid: de empirie

Dan kom ik op een onderwerp waar ik door mijn historisch onderzoek naar geldstromen enigszins vertrouwd mee ben: wisselkoersen. In het essay wordt een oorzakelijk verband gesteld tussen de opbouw van de verzorgingsstaat en stabiele wisselkoersen. Als ik het artikel goed begrijp, zou zich dat mede via volledige werkgelegenheid voltrekken: stabiele wisselkoersen bevorderen de verzorgingsstaat, zwevende wisselkoersen breken deze af, al dan niet indirect via volledige werkgelegenheid. Deze stelling — dat ‘volledige werkgelegenheid op nationale schaal moeilijker te realiseren [is] met instabiele wisselkoersen’ — wordt in het artikel niet verder onderbouwd. Mijn punt is dat deze stelling ten minste de historische empirie tegen heeft. Tegenvoorbeelden liggen voor het oprapen, ik noem er vier.

De periode met de meest vaste wisselkoersen was die van de gouden standaard, ruwweg van 1880 tot 1914. In die periode traden grote fluctuaties op in conjunctuur en werkloosheid. De toentertijd massale emigrantengstromen vanuit Europa naar Amerika kwamen beslist niet voort uit een volledige werkgelegenheid, laat staan uit een zich opbouwende verzorgingsstaat.

Het was de periode van de nachtwakersstaat en het door Woltring terecht aangehaalde pauperparadijs. Kapitaal was in die

periode juist internationaal heel mobiel, mede dankzij de centrale positie van het Britse bankwezen. Naar schatting werd rond 1900 60% van de wereldhandel gefinancierd via Londen.³ Ook de wereldwijde investeringen in Amerikaanse en Russische spoorwegen en grote internationaal gefinancierde negentiende-eeuwse projecten als het Panama- en Suezkanaal getuigen daarvan. Eichengreen beschrijft in zijn *Golden Fetters* helder hoe de rigide wisselkoersen tot grote fluctuaties in werkloosheid leidden.⁴

De verzorgingsstaat is geen PvdA-monopolie

Systeemtechnisch is dat ook logisch: juist de factor arbeid moest zich als een soort vrije variabele aanpassen om het liberale systeem van wisselkoersen stabiel te houden. Die gouden standaard met zijn stabiele wisselkoersen was er natuurlijk ook niet om de arbeid te beschermen, maar juist het kapitaal. De wisselkoersen mochten dan stabiel zijn, het bestaan van de arbeiders was hoogst onzeker. Niet voor niets oefende de sociaal-democratie tegen het eind van de negentiende eeuw grote aantrekkingskracht uit op de Europese arbeidersklasse.

Een recent voorbeeld sluit hierop aan: Griekenland. Door toe te treden tot de euro — dus door stabiele wisselkoersen met de rest van Europa te hanteren — ontnam Griekenland zich de mogelijkheid door wisselkoersaanpassingen van de drachme het uit de pas lopen van de economische ontwikkeling met Europa te verzachten. Het werkte desastreus uit voor zowel de werkgelegenheid als de Griekse verzorgingsstaat.

Een derde voorbeeld is de massale werkloosheid begin jaren dertig. Bij (toen weer) vaste wisselkoersen liep in de Verenigde Sta-

ten de werkloosheid op van 3% in 1929 tot 25% in 1933.⁵ In dat laatste jaar liet Roosevelt in het kader van zijn New Deal de relatie tussen de dollar en goud los, en liet daarmee in feite de wisselkoers zweven. Prompt daalde de werkloosheid. Ook in Nederland verbeterde de situatie pas toen Colijn als een van de laatsten in Europa de ‘gave gulden’ opgaf en een einde maakte aan de goudstabiliteit.

Een laatste, recenter voorbeeld van het ontbreken van een relatie — laat staan een causaal verband — tussen stabiele wisselkoersen en geringere werkloosheid betreft Europa sinds de invoering van de euro. Sinds 1999 zijn de munten in de landen van de eurozone volledig aan elkaar geklonken. Voor een aantal munten begon dit zelfs al eerder. Zo zijn al sinds 1976, meer dan veertig jaar lang dus, de wisselkoersverschillen tussen Nederland en Duitsland (onze belangrijkste handelspartner) stabiel binnen 2%, vanaf 1983 binnen 1% en vanaf 1999 dus helemaal vast.⁶ Er bestaat nu in feite geen wisselkoers meer, oftewel de stabiliteit is absoluut. Dat zou volgens de stelling bijdragen tot volledige werkgelegenheid. Toch kende de werkloosheid in Nederland in de afgelopen veertig jaar grote pieken en dalen, van 9% van de beroepsbevolking in 1983 via 3,3% in 2001 tot weer bijna 7,5% in 2014.⁷

De Nederlandse verzorgingsstaat, wisselkoersen en aardgas

Dan ten slotte nog iets over de verzorgingsstaat, want ook als we de stap via volledige werkgelegenheid overslaan en rechtstreeks een verband proberen te vinden tussen stabiele wisselkoersen en de verzorgingsstaat, blijkt de stelling onhoudbaar. Tijdens en kort na de Eerste Wereldoorlog nam de staat een steeds groter aandeel in de nationale welvaart, terwijl de vaste wisselkoersen juist tijdelijk waren opgegeven.

Voor Nederland zijn de collectieve uitgaven, die een graadmeter vormen voor de verzorgingsstaat, over een langere termijn (van 1850 tot 2003) in beeld gebracht door het

Centraal Planbureau.⁸ Hierin komt een grote diversiteit aan achterliggende factoren voor de toe- en afname van de collectieve uitgaven aan bod, zoals demografie, arbeidsparticipatie, rentevoet, overheidsschuld, productiviteitsontwikkeling et cetera, maar het woord wisselkoersen valt daarbij niet, en terecht. Ik geef drie illustraties: de collectieve zorgkosten, de collectieve uitgaven voor sociale zekerheid en de duur van de werkloosheidsuitkering, die alle drie beschouwd kunnen worden als indicatoren voor de verzorgingsstaat.

Het eerlijke verhaal is dat de Nederlandse verzorgingsstaat in belangrijke mate gebaseerd is op Gronings gas

De collectieve zorguitgaven vertonen (als percentage van het bbp) vanaf 1950 een vrijwel constante groei en lijken zich niets aan te trekken van welk wisselkoersregime dan ook.⁹ Ook de collectieve uitgaven voor sociale zekerheid, misschien nog wel een belangrijker indicator voor de verzorgingsstaat, stegen nagenoeg onafgebroken vanaf 1955 tot 1982.¹⁰ Het loslaten van de wereldwijde vaste wisselkoersen in 1973, waarbij het systeem van Bretton Woods met de in goud inwisselbare dollar als ijkpunt werd losgelaten, betekende geen trendbreuk. Zoals gezegd bleef voor Nederland de koppeling met de D-mark zorgen voor stabiele wisselkoersen met de belangrijkste handelspartner, die nog versterkt werd door de instelling van het Europees Monetair Stelsel. Dit verhinderde echter niet dat de collectieve uitgaven voor sociale zekerheid na 1982 begonnen te dalen. Een verband met wisselkoersen is dus ver te zoeken.¹¹

Als we hier al een verband met een andere economische indicator moeten zoeken, dan

lijken de aardgasinkomsten een betere kandidaat.¹² Het verband tussen de collectieve uitgaven voor sociale zekerheid en het belang van aardgas in de Nederlandse economie is frappant.¹³ Natuurlijk betekent een correlatie nog geen causaal verband, maar beleidsmatig is er wel een link; immers, voor 1994 gingen de gasbaten rechtstreeks naar de algemene middelen. De overheid koos ervoor om deze extra inkomsten te gebruiken voor de opbouw van extra sociale voorzieningen.¹⁴ Dat dit dertig jaar na dato een politiek taboe is, doet hier niets aan af. Het eerlijke verhaal dat de Nederlandse verzorgingsstaat in belangrijke mate gebaseerd is op Gronings gas wordt blijkbaar niet graag verteld.

Dan nog de werkloosheidsuitkeringen. Daarin is in de loop der jaren veel veranderd, maar de grootste veranderingen speelden zich af in de periode na 2000, dus in het systeem van vaste Europese wisselkoersen. In oktober 2006 werd de maximale uitkeringsduur, tot dan toe 60 maanden, teruggebracht tot 38 maanden en in januari 2016 tot 24 maanden – in het laatste geval weer onder een PvdA-minister.

Toekomst

Mijn conclusie is dan ook drieledig:

- ▶ Belangrijke indicatoren voor de verzorgingsstaat kennen toe- en afnames, maar dat de verzorgingsstaat ‘grotendeels is afgeschaft’ is onzin.

- ▶ Het verband tussen stabiele wisselkoersen en de verzorgingsstaat of werkgelegenheid wordt niet gesteund door empirisch feitenmateriaal; het is in wezen non-existent; beleid voor behoud van de verzorgingsstaat vereist dus niet noodzakelijk stabiele wisselkoersen (eerder lijkt zelfs het tegendeel het geval).
- ▶ Verzwakkingen van de verzorgingsstaat zijn in recente tijden doorgevoerd door PvdA-bewindslieden; zou dáár niet een causaal verband liggen met het verlies van de partij bij de laatste verkiezingen, waarbij driekwart van de zetels in de Tweede Kamer verloren ging?

Ten slotte zou ik nog een paar fundamentele vragen mee willen geven voor verdere uitwerking van de gedachtevorming over de toekomst van de verzorgingsstaat. Het hele idee verzorgingsstaat gaat uit van het negentiende-eeuwse begrip van nationale staten (vandaar ook waarschijnlijk het gezochte verband met wisselkoersen, die immers betrekking hebben op nationale economieën). Blijkbaar strekt de solidariteit zich uit tot aan de landsgrenzen en niet verder.

Hoe noodzakelijk is het dat deze nationaal georganiseerd wordt? Is dat sociaal-democratisch? Wat is de (geografische) schaal van de verzorgingsstaat? Welke rol spelen culturele verschillen tussen landen? Moeilijke vragen, maar wezenlijk als de sociaal-democratie niet alleen een glorieus verleden, maar ook nog een aansprekende toekomst wil hebben.

Noten

- | | | |
|---|---|---|
| <p>1 CBS, StatLine; meeste gegevens over 2017, afgerond.</p> <p>2 Zie de reeks Profijt van de Overheid van het SCP, vanaf 1977.</p> <p>3 Eichengreen, B. (1995), <i>Golden Fetters</i>, New York/Oxford, Oxford University Press, p. 43.</p> <p>4 Ibid., bijvoorbeeld pp. 31, 35, 390.</p> <p>5 US Department of Labor; Bu-</p> | <p>reau of Labor Statistics (1948), https://www.bls.gov/opub/mlr/1948/article/labor-force-employment-and-unemployment-1929-39-estimating-methods.htm.</p> <p>6 Officer, L.H. (2018), <i>Exchange Rates Between the United States Dollar and Forty-one Currencies (tot 1999)</i>; ‘Europariteiten’: ECB, persbericht 31</p> | <p>december 1998. In de praktijk volgde de Nederlandse gulden de Duitse mark al 15 jaar langer; toen de D-mark in 1961 met 5% revalueerde ten opzichte van de Amerikaanse dollar (en daarmee vrijwel alle andere valuta), ging de gulden onvoorwaardelijk mee.</p> <p>7 CBS, StatLine: arbeidsparticipatie 1969–2017.</p> |
|---|---|---|

- 8 CPB (2006), F. Bos: De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief, Den Haag, Centraal Planbureau.
- 9 Ibid., p. 39, figuur 4.6.
- 10 Ibid., p. 32, figuur 4.2.
- 11 In 2002, toen de euro al lang en breed was ingevoerd en de wisselkoersen zo stabiel waren als nooit tevoren, lijkt er een kleine stijging op te treden.
- 12 CBS (2015), F. Notten: De invloed van de aardgaswinning op de Nederlandse economie, De Nederlandse economie, 2015, 06
- 13 Ibid., p. 13 figuur 4.1.1 en CPB (2006), p. 32, figuur 4.2.
- 14 Ibid., p. 13.