

Inhoud

Woord vooraf 7

Verantwoording 11

- 1 Een steenrijk en verdeeld land 13
- 2 Een verzorgingsstraat in de verzorgingsstaat 50
- 3 De zichtbare hand 67
- 4 Beloften maken schuld 84
- 5 Prijzige prestaties 107
- 6 Een herverdelingsmachine met hoog toerental 125
- 7 Inkomensbescherming: een doolhof 147
- 8 Inkomensbescherming na de Kleine Depressie 172
- 9 Blauwdrukken voor alle zekerheid 185
- 10 De zorg van Nederland 203
- 11 Een koekoeksjong in het begrotingsnest 223
- 12 Zorg voor elkaar 245
- 13 De groene kaart 269
- 14 Iedereen een moestuin 281
- 15 Alle hens aan dek 302
- 16 De lengte en de breedte 318
- 17 Het land van beloften 332

Eindnoten 365

Tabellen en figuren 375

Afkortingen 378

Zakenregister 381



Frans Nypels (1937-2011)

Woord vooraf

In de eerste helft van de jaren zeventig werk ik in Den Haag voor de Tweede Kamerfractie van de PvdA. Het is uit met Pauline. Door de week hang ik na het werk vaak tot in de kleine uurtjes in Perscentrum Nieuwspoord. Ministers, Kamerleden, journalisten, lobbyisten en aanhang treffen elkaar aan de bar en in het rokerige zaaltje. Openhartige gesprekken, roddel, op hoge toon gevoerde discussies. Daarvan komt niets naar buiten: dat is de erecode van Nieuwspoord. Het moet ergens halverwege 1974 zijn dat ik er aan de leestafel in gesprek raak met Frans Nypels en Kees Tamboer. Het duo is door de *Haagse Post* tijdelijk aan het Binnenhof gestationeerd om de lezers van dit weekblad op de hoogte te houden van verwickelingen in de landspolitiek.

7

De heren spreken mij die avond aan op het inkomensbeleid van het kabinet-Den Uyl (1973-1977). De meest radicale vakbonden eisen op dat moment loonsverhogingen in centen, in plaats van in procenten. Nypels en Tamboer vinden dat een prima idee. Krijgt iedereen 5 procent loonsverhoging, dan gaat de manager met zijn salaris van een ton er 5 000 gulden op vooruit, terwijl de ‘modale man’ (met een loon van 20 000 gulden) genoeg moet nemen met slechts 1 000 gulden extra. Zo groeien de inkomens in guldens steeds verder uit elkaar. Dat is toch hoogst oneerlijk?

Ik ga daar vol vuur tegen in. Bij een scenario met evenveel guldens, in plaats van evenveel procenten, worden de inkomensverschillen in verhouding steeds kleiner. Al na het eerste jaar is de beloningsverhouding tussen de manager en Jan Modaal niet langer 5 : 1 (105 000 : 21 000 gulden), maar nog slechts 4,8 : 1 (101 000 : 21 000 gulden). Na twintig jaar van hetzelfde laken een pak is die verhouding teruggelopen tot 3 : 1 (120 000 : 40 000). Op den duur wordt de inkomensverdeling bij dit beleid zo plat als een dubbeltje. Zo’n forse nivellering – houd ik stug vol – is schadelijk voor de economie. Daar komt bij dat de manager van zijn bruto salarisverhoging netto minder overhoudt dan de modale

man, doordat hij onder een hoger belastingtarief valt. Het klikt tussen ons, maar ondanks de overvloedige bierconsumptie weten wij elkaar die avond op dit punt niet te vinden.

8 Wel troggelt Frans mij de toezegging af dat ik voor de *HP* iets zal schrijven over het aandeel van de Nederlandse staat in de winsten die Shell en Esso maken bij de aardgaswinning uit het reusachtige Slochterenveld. Na de eerste oliecrisis (1973-1974) is de prijs van ruwe aardolie omhoog gespoten. De gasprijs volgt met vertraging. Op dat moment is onbekend welk deel van de extra gaswinsten in de schatkist vloeit en hoeveel voor beide multinationals aan de strijkstok blijft hangen. In het enkele weken later gepubliceerde stukje reken ik de *HP*-lezers voor om welke miljardenbedragen het vermoedelijk gaat.

Deze episode is Frans Nypels ten voeten uit: gretig op jacht naar onthullingen. Dat was al zo in zijn tijd bij *De Tijd/De Maasbode*, voor welke krant hij vijf keer de Tour de France (1964-1968) versloeg, plus talrijke wielerklassiekers. Hij liep voorop in het schrijven over dopinggebruik in het peloton.

Verder had Frans een scherp oog voor ruwe diamanten die wellicht tot goede journalisten konden worden geslepen. Dat slijpen gebeurde zo nodig hardhandig. In januari 1975 schrijven wij samen ons eerste grote verhaal voor de *HP*, over de miljardenmazen in het belastingstelsel. Wij beschrijven onder andere dat Nederland een belastingparadijs voor multinationals is, een onderwerp dat pas de laatste jaren eindelijk de aandacht krijgt die het al decennia verdient. Terwijl ik geestdriftig de eerste bladzijden van ons belastingverhaal vol tik, valt Frans voor zijn doen ongebruikelijk stil.

Tegen het middernachtelijk uur scheurt hij alle betypte kopijvellen doormidden. Hij vindt het bagger. We gaan helemaal opnieuw beginnen. Zijn vraag: Hoe zou je aan je moeder uitleggen wat er niet deugt aan ons fiscale stelsel? Ook 'Mien met de bloemetjesjurk' hoort tot onze doelgroep, dat mag ik nooit vergeten. Die boodschap heb ik in de jaren daarna nog vaak te horen gekregen, als ik bij de lezers van onze gezamenlijke artikelen en boeken weer eens te veel bekend veronderstelde.

Die nacht stelt Frans een ultimatum. We gaan pas naar bed wanneer de intro van het belastingverhaal goed op papier staat. Trek ik dat niet, dan neemt hij halsoverkop de laatste trein naar Haarlem. Wanneer de volgende ochtend gloort, toont Frans zich niet ontevreden. Het is het begin van mijn leertijd in de journalistiek.

In de jaren daarna volgt een groot aantal artikelen voor de *Haagse Post*. In de aanloop naar de Kamerverkiezingen op 25 mei 1977 voelen wij samen met Kees Tamboer de lijsttrekkers van de PvdA (Joop den Uyl), het CDA (Dries van Agt), de VVD (Hans Wiegel) en de CPN (Marcus Bakker) aan de tand over het verkiezingsprogramma van hun partij. Zij worden gesecondeerd door hun financiële en sociaaleconomische deskundigen. Ons trio denkt overtuigend aan te tonen dat deze vier partijen beloften aan de kiezers doen, die zij nooit en te nimmer waar kunnen maken. Dekking voor nieuwe uitgaven ontbreekt, de koopkracht in de nieuwe kabinetsperiode wordt te rooskleurig voorgesteld. In 1981 herhalen Frans – dan net hoofdredacteur van het *Haarlems Dagblad* – en ik deze exercitie.

9

In 1986 zijn onze journalistieke inspanningen op dit vlak definitief achterhaald, doordat het Centraal Planbureau voor het eerst de hardheid van de verkiezingsbeloften van PvdA, CDA en VVD toetst, op een veel betere manier dan wij dat ooit hadden gekund. Bij elke latere verkiezing voor de Tweede Kamer heeft het CPB zijn toetsing van de partijprogramma's verder verfijnd, komen daarbij meer aspecten aan bod en doen meer politieke partijen mee. Bij de laatste Kamerverkiezingen, in 2012, lagen tien politieke partijen op eigen verzoek op de pijnbank van het Planbureau, dat becijfert of de programma's financieel deugen, wat de economische gevolgen van die programma's zijn, en of partijen de koopkrachtontwikkeling niet te gunstig voorstellen.

In de periode 1981-1996 maken Frans en ik jaarlijks een analyse van de economie en de rijksbegroting, die op Prinsjesdag niet alleen in het *Haarlems Dagblad* verschijnt, maar ook wordt overgenomen in de meeste andere bladen die zijn aangesloten bij de Gemeenschappelijke Pers Dienst. Het schrijven van die stukken was een onvergetelijk plezier.

Afgezien van de artikelen voor de *HP* en het *HD* schreven we samen zeven boeken. Rode draad hierin zijn de bedreigingen voor de verzorgingsstaat door economische tegenwind en de vergrijzing van de bevolking. In 2015 zijn deze onderwerpen onverminderd actueel. Het tweede kabinet-Rutte zet op dit moment immers alle zeilen bij om de overheidsfinanciën houdbaar te maken en tegelijk de kern van de verzorgingsstaat overeind te houden. Over de kabinetsplannen zou Frans – wanneer hij nog leefde – uitgesproken meningen hebben geventileerd.

Aan samen schrijven komen we na het midden van de jaren nul door zijn ziekte niet langer toe. Mijn beste vriend overleed op 10 september 2011. Ik denk nog vaak aan hem. Dit boek is voor Frans.

Verantwoording

Met financiële steun van de Stichting Instituut Gak verscheen in juli 2014 *Onzekere zekerheden*. Dat boek over de toekomst van sociale uitkeringen en zorg kwam uit als deel 6 in de reeks monografieën van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. Deze in zeer nauwe samenwerking met Jan Donders geschreven monografie is vooral bedoeld voor vakgenoten. Dit nieuwe boek is een bewerking en actualisering van *Onzekere zekerheden*, die mikt op een breder publiek. 11

Na de bevrijding groeit de Nederlandse economie zo sterk dat politici namens ons allemaal een verzorgingsstaat kunnen neerzetten die lijkt te staan als een huis. Door twee economische crises – eerst in de jaren tachtig en recent de Kleine Depressie – weten we inmiddels beter. Dit boek maakt de rekening op. Ons land is nog steeds steenrijk. Ondanks alle versoberingen – zoals de verhoging van de AOW-leeftijd, bezuinigingen op de zorguitgaven en bevrozing of zelfs verlaging van de pensioenen – staat het bouwwerk van onze verzorgingsstaat in de kern nog steeds recht overeind. Dat is niet het eind van het verhaal. De economische groei blijft in de toekomst achter bij wat we gewend waren. Vroeger of later zijn verdere aanpassingen van de verzorgingsstaat hoogstwaarschijnlijk onvermijdelijk. Dit boek belicht maatregelen om van Nederland een land van houdbare beloften te maken.

De tekst wordt niet opgehouden door literatuurverwijzingen. De eindnoten verwijzen naar gebruikte bronnen.

Wettelijke regelingen, uitkeringsbedragen en belastingtarieven zijn zoals op 1 januari 2015 van kracht, tenzij anders aangegeven. Cijfers over uitgaven en ontvangsten van de overheid zijn ontleend aan de rijksbegroting voor 2015, tenzij anders aangegeven. De verwachtingen voor de Nederlandse economie zijn conform die in het *Centraal Economisch Plan 2015* en de *Juniraming 2015* van het Centraal Planbureau.

In 2014 heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek de nationale

boekhouding van Nederland herzien. Dat is gebeurd met terugwerkende kracht. Cijfers uit eerdere jaren zijn bijgesteld. Waar van toepassing, is onder tabellen en grafieken vermeld of cijfers van voor of van na de herziening van de Nationale rekeningen zijn gebruikt. Door afrondingen wijkt het totaalcijfer in tabellen soms iets af van de som van de samengetelde bedragen.

Drie vrienden – Jan Donders, Robert van der Have en Kees Tamboer – waren bereid het hele manuscript te lezen en van commentaar te voorzien. Met hun opmerkingen heb ik gretig mijn voordeel gedaan.

12 Mevrouw Willemijn Faber en collega's van de sociale dienst gemeente Leiden zorgden voor enkele van de in hoofdstuk 2 gebruikte gegevens. De salarisstroom in dit hoofdstuk (tabel 2-1) is gemaakt door mevrouw Marianne Keurhorst-Dekkers (CNV Vakmensen). Drs. Miriam Gielen (Centraal Planbureau) leverde de cijfers ter illustratie van de armoedeval (tabel 7-2). Ik ben blij met hun hulp. Marianne van Kuiken (secretariaat Economie en Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen) hielp met het beschikbaar krijgen van bronmateriaal en de organisatie van het manuscript. Ik dank haar voor alle assistentie.

Ten slotte gaat mijn dank uit naar Sjoerd de Jong voor talrijke soms subtiele verbeteringen van de tekst, en naar mijn uitgever Bertram Mourits voor zijn aanmoediging en geduld.

Groningen, 1 juli 2015
Flip de Kam

I

Een steenrijk en verdeeld land

Het spookt in Europa. De economie van de eurozone is niet groter dan 13 aan de vooravond van de crisis, zeven jaar geleden. Op dit moment zitten meer dan 23 miljoen Europeanen zonder werk. In bijna alle lidstaten van de Europese Unie neemt de armoede toe. Tegelijkertijd wordt het oude continent overspoeld door een uitdijende stroom vluchtelingen en economische gelukzoekers.* De politieke instabiliteit neemt toe. Kiezers deserteren massaal uit gevestigde partijen en zoeken hun heil aan de rafelranden van het politieke midden. Partijen die daar opereren koesteren radicale ideeën – tegen Europa, tegen het toelaten van asielzoekers, tegen volgens veel deskundigen onvermijdelijke aanpassingen van de verzorgingsstaat.

Het spookt, ook in Nederland. Pas in de loop van 2015 is de nationale productie terug op het niveau van voor de crisis. Ondertussen is de werkloosheid bijna verdubbeld. Vooral uitkeringsontvangers en gepensioneerden zagen hun koopkracht de afgelopen jaren dalen. Terwijl de verzorgingsstaat ingrijpend wordt verbouwd, regeert in Den Haag de totale versplintering. De Tweede Kamer (150 zetels) telt nu zestien partijen, de Eerste Kamer (75 zetels) telt er twaalf.

Na zeven magere jaren krabbelt onze economie momenteel uit het dal. Het economische draagvlak voor de verzorgingsstaat brokkelt niet langer af. Met het oog op de toekomst is dat een schrale troost, want de overheidsuitgaven voor de AOW en de gezondheidszorg blijven oplopen door de vergrijzing van de bevolking. Alleen bij een hoger groeitempo van de economie brengen de belastingen voldoende op om de verzorgingsstaat betaalbaar te houden, terwijl werkenden en uitkeringsont-

* In de eerste helft van 2015 vragen elke maand ruwweg 70.000 mensen asiel aan in een van de lidstaten van de Europese Unie. Een onbekend deel van de instromende vreemdelingen vraagt geen asiel aan, maar duikt direct onder in de illegaliteit.

vangers tegelijkertijd elk jaar hun koopkracht zien verbeteren. Dat de economie hiervoor op langere termijn voldoende groeit is allesbehalve gegarandeerd.

De Grote Depressie

14 De geschiedenis leert dat de economie van een land van tijd tot tijd in een zware crisis verzeilt. De productie keldert, de werkloosheid stijgt met sprongen, de overheidsfinanciën slaan uit het lood. Soms gaat de economie van een aantal landen tegelijkertijd hard onderuit. Zoals ten tijde van de Grote Depressie, zonder twijfel de ernstigste economische crisis van de afgelopen honderd jaar. In de periode 1929-1933 daalt de productie in Duitsland met 15 procent, die in de Verenigde Staten zelfs met bijna 30 procent. Aan beide zijden van de Atlantische Oceaan heerst massawerkloosheid.

In reactie hierop belooft president Franklin Delano Roosevelt (1882-1945) zijn landgenoten een New Deal. De overheid gaat zich sterk maken om de gevolgen van de crisis te verzachten. Niet alleen in de Verenigde Staten, bijna overal kiezen regeringen voor krachtiger overheidsingrijpen in de economie. De werkloosheid in Duitsland verdwijnt rap, doordat Adolf Hitler (1889-1945) het land en zijn economie mobiliseert voor de komende oorlogsinspanning.

Zo'n intensieve overheidsbemoeyenis met de economie is een breuk met het verleden, want tot dat moment meenden politici en hun adviseurs dat werkloosheidsbestrijding geen zaak van de overheid was. De werkloosheid zou vanzelf weer verdwijnen. Daartoe hoefden slechts de lonen te dalen. Werd arbeid goedkoper, dan zouden ondernemers alle werkzoekenden in dienst nemen. Zo lost de arbeidsmarkt het probleem zelf op, aldus de 'klassieke' economische theorie.

Vraageconomie

Terwijl de Grote Depressie woedt, publiceert de Engelse econoom John Maynard Keynes in 1936 een boek dat de economische wetenschap op zijn kop zal zetten. In *The general theory of employment, interest, and money* betoogt de auteur dat massawerkloosheid ontstaat door 'onderbesteding'. De vraag naar goederen en diensten is langdurig kleiner dan de hoeveelheid die met de aanwezige productiecapaciteit kan worden

gemaakt. Veel machines staan stil, doordat het orderboek van de fabrikanten leeg blijft. De vraag naar goederen en diensten komt vooral van de consumenten. Gaan de lonen omlaag, dan hebben consumenten minder te besteden. Na een loonsverlaging – de door klassieke economen aanbevolen remedie – zakt de vraag naar goederen en diensten nóg verder in. Zo verergert de crisis slechts.

Om de economie weer op gang te krijgen dient de overheid volgens Keynes de vraag actief te stimuleren. Daartoe kan de overheid haar eigen bestedingen opvoeren, bijvoorbeeld door nieuwe wegen aan te leggen. Plaatst ze meer bestellingen bij wegenbouwers en andere bedrijven, dan groeit hun afzet. Om de economie aan te zwengelen kan de overheid ook de belastingen verlagen. Dankzij een belastingverlaging zien consumenten hun koopkracht toenemen. Gaan zij meer uitgeven, dan stijgt de vraag eveneens. Door de aantrekkende bestedingen van overheid én consumenten klimt de economie eerder uit het dal.

15

Het duurt een poos voordat deze inzichten gemeengoed zijn, maar in de jaren vijftig en zestig zijn bijna alle economen om. De beleidsmakers volgen. Vrijwel zonder uitzondering stappen industrielanden in de naoorlogse periode over op een activistisch begrotingsbeleid om daarmee inzinkingen van hun economie te bestrijden. Dreigt het groeitempo te verflauwen, dan probeert de overheid de economie te stimuleren door haar uitgaven te verhogen en de belastingen te verlagen. Dat het tekort op de begroting door dit 'keynesiaanse' beleid tijdelijk toeneemt, is niet erg. Want – als het tenminste consequent wordt toegepast – door keynesiaans beleid ontstaat in andere jaren tijdelijk een overschot op de begroting.

Een economie kan namelijk ook oververhit raken. In dat geval is de vraag naar goederen en diensten groter dan de economie bij de bestaande productiecapaciteit blijvend kan voortbrengen. De arbeidsmarkt is krap. Werkgevers komen mensen tekort en bieden tegen elkaar op bij het werven van personeel. De lonen stijgen scherp. De prijzen volgen, doordat ondernemingen de gestegen arbeidskosten aan hun afnemers doorberekenen. Om de oplopende inflatie in toom te houden dient de overheid in een tijd van 'overbesteding' op de rem te trappen door de belastingtarieven tijdelijk te verhogen en haar eigen bestedingen te beperken. Hierdoor ontstaat een overschot op de begroting. Doordat de overheid de uitbundige vraag afknijpt, koelt de overspannen arbeidsmarkt af en wordt voorkomen dat de inflatie sterk oploopt.

Theorie en praktijk

16 Tot zover de theorie. In de praktijk blijkt het allesbehalve simpel te zijn om voortdurend de stand van de economische bedrijvigheid te peilen. Economen die zich hiermee bezighouden, slaan de plank gemakkelijk mis. Ook wanneer zij het bij het rechte eind hebben, duurt het doorgaans een tijd voordat maatregelen om de economie bij te sturen effect krijgen. Hierdoor gaat de overheid wellicht stimuleren op een moment dat de economie al op eigen kracht herstelt. Politici hebben er bovendien een handje van om de inzichten van Keynes selectief toe te passen. Ontwaren zij tekenen van onderbesteding, dan zijn zij er als de kippen bij om de overheidsuitgaven te verhogen of de belastingen te verlagen. Zo maak je je geliefd bij de kiezers. Omgekeerd tonen politici zich niet happig om dreigende overbesteding te beteugelen. Bestedingsbeperking – door bezuinigingen op de overheidsuitgaven en een tijdelijke belastingverhoging – kost immers stemmen.

En dan nog iets. Werkloosheid ontstaat niet alleen doordat de vraag naar goederen en diensten langdurig tekortschiet. Ook door structurele oorzaken vindt een deel van de werkzoekenden geen emplooi. Hun opleiding en capaciteiten sluiten onvoldoende aan bij wat de werkgevers vragen. Deze groep werklozen komt niet aan de slag, ook wanneer de overheid een stimulerend begrotingsbeleid voert.

Aanbodeconomie

Ondanks dit alles lijkt keynesiaanse finetuning van de economie aanvankelijk een daverend succes. Dat verandert in de jaren zeventig. Dan doet zich een nieuw verschijnsel voor: ‘stagflatie’. De productiegroei stagneert, de inflatie giert omhoog en de werkloosheid loopt op. Steeds meer economen betwijfelen of de overheid de economie door de vraag te stimuleren wel op het rechte pad kan houden. Deze economen zoeken de oorzaken van de stagflatie niet aan de vraagkant, maar veeleer aan de aanbodkant van de economie. Het aanbod van arbeid en van geld voor nieuwe investeringen kan opdrogen wanneer hoge belastingtarieven mensen ontmoedigen om hard te werken en te sparen. Logge staatsbedrijven produceren vaak weinig efficiënt. Een overmaat aan door de overheid gestelde regels dooft de ondernemingslust. De door ‘aanbodeconomen’ aanbevolen oplossingen verrassen niet. De belastingdruk en dus de overheidsuitgaven moeten omlaag. Staatsbe-