De nieuwste flatscreen tv betekent een slechtere school voor uw kinderen: Verhoog de belastingen

Paul de Beer

Nu het tweede Kabinet-Balkenende is gevallen en er waarschijnlijk nieuwe verkiezingen komen, moeten de politieke partijen eerder dan verwacht hun plannen voor de komende vier jaar opstellen. Tot voor kort zag het er naar uit dat er, dankzij de sterk aantrekkende economie en de dalende werkloosheid, weer volop ruimte komt voor extra uitgaven. Na het saneringskabinet-Balkenende II zou het volgende kabinet weer kunnen investeren in publieke voorzieningen. Anderhalve week geleden gooide een advies van de ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte echter roet in het eten. Volgens de topambtenaren moet er ook in de volgende kabinetsperiode weer voor vijftien miljard euro (drie procent van het bruto binnenlands product) worden ‘omgebogen’.

Is het dan nooit afgelopen met bezuinigingen? Al vijfentwintig jaar lang ? sinds het eerste kabinet-Lubbers in 1982 aantrad ? wordt de burger door achtereenvolgende regeringen geconfronteerd met ombuigingen, saneringen, temporiseringen, hervormingen en welke andere verhullende termen zijn bedacht om niet het woord bezuinigingen te hoeven gebruiken. Maar ook na een kwart eeuw van saneringen zijn de overheidsfinanciën blijkbaar nog steeds niet geheeld. Steeds weer doen politici het voorkomen dat als we het volgende hobbeltje hebben genomen en de economie weer op volle toeren draait, er eindelijk meer ruimte komt om aan de wensen van de burgers tegemoet te komen. En telkens weer blijkt er dan een nieuwe hobbel op te doemen. Dit keer is het zelfs een hele berg: de snel naderbij komende golf van babyboomers die met pensioen gaan en dan aanspraak op de AOW zullen maken. Maar zal er na de babyboomgolf niet weer een nieuw probleem opdoemen dat verdere bezuinigingen noodzakelijk maakt?

Het is inderdaad een misvatting dat de budgettaire problemen van de overheid primair door de vergrijzing worden veroorzaakt. Het probleem is veel fundamenteler: de kosten lopen op doordat we welvarender worden! Naast de vergrijzing zijn er nog zeker drie andere factoren waardoor de overheidsuitgaven in

de toekomst structureel hoger zullen liggen dan in het verleden: de groeiende vraag naar publieke goederen, de achterblijvende productiviteitsstijging in de publieke sector en het toenemende belang van publieke goederen voor economische groei.

Dat de vergrijzing tot hogere collectieve uitgaven leidt, behoeft nauwelijks meer toelichting. Oudere mensen maken meer gebruik van publieke voorzieningen, in het bijzonder de AOW en zorgvoorzieningen, dan jongeren. Naarmate het aandeel ouderen in de bevolking groter is, neemt dus het beslag van deze voorzieningen op het nationaal inkomen toe. Hierbij past wel de kanttekening dat het effect van de vergrijzing op de zorgkosten erg onzeker is. Een langere levensverwachting gaat namelijk samen met meer gezonde levensjaren, zodat de leeftijd waarop ouderen meer van zorgvoorzieningen gebruik gaan maken ook opschuift.

Een tweede factor die een opwaartse druk uitoefent op de overheidsuitgaven is dat er meer vraag naar publieke goederen is naarmate we rijker zijn. Publieke goederen zijn, in economenjargon, luxegoederen, dat wil zeggen dat onze bestedingen eraan sneller stijgen dan ons inkomen. Wie rijker is hecht meer waarde aan zaken die niet ‘op de markt’ te koop zijn, zoals veiligheid, natuur, een schoon milieu, sociale samenhang en een goede (gezondheids)zorg. De stijging van de uitgaven aan gezondheidszorg kunnen dit goed illustreren. Volgens de Studiegroep Begrotingsruimte zullen de zorguitgaven de komende kabinetsperiode met 8¼ miljard euro stijgen. Maar hiervan is slechts 15 procent het gevolg van de vergrijzing. In een welvarende samenleving als Nederland hechten we zoveel waarde aan een goede gezondheid dat we graag bereid zijn van een extra inkomensstijging een fors deel aan zorguitgaven te besteden. Evenzo geven rijke landen meer uit aan veiligheid, natuurbehoud, het milieu en sociale bescherming dan arme landen, eenvoudigweg omdat rijken aan deze zaken meer belang hechten dan armen. Liever dan extra inkomen te besteden aan een vakantiehuisje of een nieuwe auto, geven de meeste mensen prioriteit aan een veilige omgeving of betere zorg voor hun hulpbehoevende (groot)ouders.
Dat we met het stijgen van de welvaart meer gaan uitgeven aan publieke voorzieningen wordt, in de derde plaats, versterkt door wat bekend staat als de kostenziekte van Baumol. De Amerikaanse econoom William Baumol wees er veertig jaar geleden al op dat de productiviteit in de publieke sector minder sterk stijgt dan in de marktsector. Dat komt niet door een overmaat aan bureaucratie en een gebrek aan efficiëntie in de publieke sector. Het heeft wel te maken met de aard van de goederen en diensten. De publieke sector bestaat voor een groot deel uit arbeidsintensieve dienstverlening, waarbij het directe contact tussen dienstverlener

en klant/cliënt/patiënt/leerling van grote waarde is. Waar in de marktsector dikwijls grote productiviteitswinst valt te boeken door de toepassing van nieuwe technologieën, zijn die mogelijkheden in de publieke sector veel beperkter. En voor zover die mogelijkheid er wel is, leidt ze vaak tot kwaliteitsverlies. De vervanging van conducteurs in bussen en trams door stempelautomaten is daar een bekend voorbeeld van.

Als we de kwaliteit van de publieke dienstverlening op peil willen houden, kan het salaris van de werknemers in de publieke sector echter niet structureel achterblijven bij dat in de marktsector. De loonsverhoging die werknemers in het bedrijfsleven dankzij de productiviteitsstijging krijgen, moet dus doorwerken in de salarissen in de publieke sector. De publieke dienstverlening wordt dan steeds duurder. Hierdoor biedt een grotere productiviteitsstijging in de marktsector ook geen verlichting voor de kostenstijging in de publieke sector.

De laatste reden waarom welvaartsgroei gepaard gaat met meer publieke voorzieningen is, dat die voorzieningen op hun beurt nodig zijn om de economische groei in stand te houden. Iedereen heeft tegenwoordig zijn mond vol van de kenniseconomie, maar veel politici lijken er nog steeds van uit te gaan dat die kennis als manna uit de hemel komt vallen. Als kennis in een moderne economie werkelijk de belangrijkste productiefactor is, moeten we ook méér in kennis gaan investeren. Maar kennis is bij uitstek een ‘goed’ waarvan de markt uit zichzelf ***niet*** voldoende produceert ? onder meer omdat kennis ook vruchten afwerpt voor degenen die er niet in investeren. Een kenniseconomie vereist daarom structureel hogere collectieve uitgaven aan onderwijs en onderzoek.

Meer in het algemeen geldt dat de kracht van een hoogontwikkelde open economie in een klein en overvol land als Nederland staat of valt met de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Twee concrete voorbeelden: om de fysieke bereikbaarheid van bedrijven te verbeteren zijn omvangrijke investeringen in een hoogwaardig openbaar vervoersysteem onmisbaar. En om de steeds hoger opgeleide vrouwen in staat te stellen hun onmisbare bijdrage te leveren aan de economie is het onvermijdelijk dat er meer voorzieningen komen voor kinderopvang en betaalde ouderschapsverlof.
Anders dan Piet Emmer in ***NRC Handelsblad*** van 24 juni suggereert, lost meer economische groei de financieringsproblemen van de publieke voorzieningen dus allerminst op, maar vergroot deze zelfs.

De conclusie is onontkoombaar dat we het komende decennium meer aan de publieke sector moeten gaan uitgaven. Niet alleen meer in euro's uitgedrukt, maar ook in procenten van het bruto binnenlands product. De Deense socioloog Esping-Andersen schat dat we in totaal liefst tien tot twaalf procent van het bruto binnenlands product extra moeten gaan besteden ('Investeer in kinderen' in ***Socialisme & Democratie*** nr. 6, 2006). Aangezien het om structureel hogere uitgaven gaat moeten we deze ook financieren uit structureel hogere belastingen. Dat plaatst politici voor een uiterst ongemakkelijke keuze. Iedere politicus die zijn/haar kiezers een betere toekomst wil beloven zal daar onmiddellijk aan moeten toevoegen dat men dan wel hogere lasten moet accepteren. Hogere belastingen bepleiten, dat lijkt gelijk te staan aan politieke zelfmoord. Of in ieder geval een poging daartoe, zoals Wouter Bos dezer dagen aan den lijve ondervindt. Maar wat is het alternatief?

Bezuinigen is het meest voor de hand liggende alternatief en lijkt ook de voorkeur te hebben van de ambtenaren in de Stuurgroep Begrotingsruimte. Maar een politicus die voor deze strategie kiest zal aan de kiezers de boodschap moeten overbrengen dat de kwaliteit van de publieke voorzieningen de komende jaren achteruit zal gaan. In ruil voor een grotere auto, een extra vakantie of de nieuwste flatscreen tv zal de burger dan genoegen moeten nemen met een lagere AOW voor zijn ouders, meer lesuitval op de school van zijn kinderen of een langere wachtlijst voor een staaroperatie. Het is een knappe politicus die zich daarmee populairder weet te maken.
Ogenschijnlijk aantrekkelijker is het alternatief is om de lasten van publieke voorzieningen te verschuiven naar de private sector. Onder de noemer van keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid kan men daar een mooi ideologisch sausje over gieten. Waarom zou de burger niet een groter deel van de kosten van het hoger onderwijs, de gezondheidszorg en het (openbaar) vervoer zelf kunnen betalen? Iedere econoom kan je bovendien uitleggen dat dit de efficiëntie ten goede komt. Particuliere aanbieders worden immers geprikkeld om de diensten zo goedkoop mogelijk aan te bieden, aangezien de kritische consument niet meer wil betalen dan nodig is. Het is verbazingwekkend hoe kritiekloos velen deze redenering overnemen. Als de overheid de belastingen verhoogt om extra zorguitgaven te financieren, dan is dat een last voor de economie. Maar als particuliere verzekeraars hun premies verhogen ? of het nu om ziektekostenverzekeringen of autoverzekeringen gaat ? dan is dat juist goed voor de financiële sector en dus een bijdrage aan de economische groei. Dat de klant daar doorgaans even weinig invloed op heeft als op een belastingverhoging, doet er

blijkbaar niet toe. Dat de overhead van geprivatiseerde voorzieningen vaak veel hoger is dan van publieke voorzieningen ? onder meer door meer reclame-uitgaven en de winstmarge ?, schijnt evenmin een probleem te zijn. Daarom zijn we verheugd als ING en Interpolis hogere groeicijfers realiseren, maar zetten we een bezorgd gezicht op als de overheid groeit. Deze logica heeft ertoe geleid dat de verhouding tussen collectieve en private verzekeringen in de afgelopen decennia drastisch is gewijzigd. In 1983 gaven we in Nederland vier maal zoveel uit aan collectieve verzekeringen (met name sociale verzekeringen) als aan private verzekeringen (excl. pensioenen). Twintig jaar later was het aandeel van de collectieve verzekeringen in het bruto binnenlands product meer dan gehalveerd en het aandeel van de private verzekeringen verdubbeld, waardoor de private verzekeringen de collectieve nu overtroffen. Niet alleen is het twijfelachtig of deze privatisering van publieke voorzieningen enige efficiëntieverbetering heeft opgeleverd, zij leidt onvermijdelijk tot meer sociale ongelijkheid. Wie zich privaat verzekert zal immers niet snel geneigd zijn een wat duurdere verzekering te kiezen om daardoor mee te betalen aan de verzekering van bepaalde risicogroepen.

Naarmate we rijker worden verschuiven onze prioriteiten en gaan we ons inkomen aan andere zaken besteden. Dat heeft in het verleden geresulteerd in een verschuiving in het bestedingspatroon van goederen naar diensten. Dankzij de inkomensstijging gingen die extra bestedingen aan diensten overigens niet gepaard met minder consumptie van goederen. In de jaren zeventig zetten we een logische volgende stap door van ons groeiende inkomen verhoudingsgewijs meer aan publieke diensten te gaan uitgeven. Omdat die collectief worden gefinancierd betaalden we ervoor in de vorm van hogere belastingen. Maar de laatste twintig jaar heeft steeds meer de overtuiging postgevat dat deze ontwikkeling ongewenst is. Ook al blijkt uit opiniepeilingen steeds weer hoeveel belang burgers hechten aan meer en betere publieke voorzieningen, als we daarvoor de belastingen moeten verhogen is dat geen begaanbare weg. Hoewel we rijker zijn dan ooit tevoren zouden we ons die extra publieke voorzieningen niet kunnen permitteren. Daarom zult u ook de komende jaren een salarisverhoging wel mogen besteden aan een nieuwe auto maar niet aan beter onderwijs of aan meer zorg. Tenzij er toch eindelijk een kabinet aantreedt dat publieke voorzieningen belangrijker vindt dan private consumptie en het aandurft de burger daarvoor de rekening te presenteren in de vorm van hogere belastingen.