

De collectieve sector: tijd voor rehabilitatie

LEO DE GRAAF*

Op 2 mei viel het kabinet over de financiering van het milieu-beleidsplan. Het milieu wordt waarschijnlijk het centrale thema in de komende verkiezingen. En terecht, maar dat mag niet doen vergeten dat Lubbers ook nog wat andere problemen heeft nagelaten.

Door de val van het kabinet zijn de VVIO (Verplegenden en Verzorgende In Opstand) en hun acties tenminste tijdelijk van de voorpagina's der kranten verbannen, maar ook zonder het verdringend effect van de andere actualiteiten was (en is?) het opvallend hoe licht deze acties zijn opgevat: het CDA en de VVD (toen nog coalitie-partners) zeiden simpelweg dat de looneis niet kan worden ingewilligd wegens het gevaar van een loongolf en de PvdA betuigde sympathie, maar wilde geen volledige steun geven aan de 5% eis. Slechts D66 en klein links durfden het aan de looneis voluit serieus te nemen. Lubbers verzor een pseudo-list ('haal het maar uit het eigen pensioenfonds PGGM') en De Koning volgde zijn voorbeeld.

Het gehele loonconflict bleef hangen in de sfeer van een toevallig incident: een beroepsgroep, waarvan onverwacht duidelijk werd dat zij leed onder hoge werkdruk en lage beloning. Zo'n opvatting gaat eraan voorbij, dat dit conflict is ontstaan als gevolg van een jaren lang gevoerd, bewust gekozen beleid. Dat beleid behelsde een mengsel van politieke ideologie en opportunisme.

De ideologie

Toen Lubbers de winkel van zijn voorganger overnam trof hij een weinig opwekkende inboedel aan: enerzijds een bijna onstuitbaar oplopende werkloosheid, anderzijds een bijna even onstuitbaar groeiende kwartaire sector (en overheidsapparaat), met ingebouwde mechanismen van onbeheersbaarheid (open einden van subsidieregelingen) en een snel stijgend financieringstekort. Aan deze belabberde situatie werd een duiding gegeven die ongeveer als volgt luidde: de welvaart van een land wordt bepaald door de op de vrije markt verhandelbare produkten die een land voortbrengt; de overige behoeften van de bevolking (onderwijs, gezondheidszorg, cultuur, ambtenarenapparaat) kunnen slechts worden vervuld, voor zover de marktsector eerst de benodigde gelden heeft verdiend; die marktsector is echter, o.a. ten gevolge van hoge

loonkosten en zware collectieve lasten, onder druk komen te staan; ergo: die marktsector moet worden ontlast, ten koste van het collectieve segment.

Op grond van deze logica werd beleid ontwikkeld op twee niveau's: dat van concrete maatregelen (steunmaatregelen voor het bedrijfsleven, bevestiging van de lonen en uitkeringen, bezuinigingen in de kwartaire sector) en dat van de beeldvorming: voor de industrie werd een nieuw elan gepredikt, ondernemerschap kwam weer in aanzien, managers werden de nieuwe helden.

Tegenover dit eerherstel voor 'de markt' stond de diskwalificatie van de ambtenarij en de niet-commerciële dienstverlening (gezondheidszorg, sociaal-cultureel werk). Die werden geassocieerd met hinderlijke bureaucratie, resp. aangeduid als 'zachte sector'. Men werd duidelijk gemaakt dat zij hun broodwinning te danken hadden aan de prestaties van het bedrijfsleven, want 'dat was de kurk waarop onze economie moest drijven'. Meer in het bijzonder voor de gezondheidszorg vonden bovengenoemde opvattingen hun vertaling als volgt:

- de kosten van gezondheidszorg werden tot de collectieve lasten gerekend. Die kosten moesten worden 'beheerst', omdat zij 'de pan uitrezen'. Deze opvatting werd beargumenteerd door verwijzing naar het gegeven dat het aandeel van de gezondheidszorg in het Bruto Nationaal Produkt was gestegen van 4% in 1960 tot 8,5% in 1982,¹ sindsdien is dit percentage gestabiliseerd.²
- om tot bovengenoemde beheersing te komen moest de gezondheidszorg meer 'marktconform' worden georganiseerd. Daarvoor werd de hulp van een topman uit het bedrijfsleven nl. Dekker ingeroepen.

Het opportunisme

Deze opstelling heeft een aantal jaren nauwelijks problemen opgeleverd voor het kabinet. Enerzijds gingen de werkers in de kwartaire sector geloven in het beeld dat van hen werd gecreëerd: van de maatschappelijke voortrekkers in de zeventiger jaren veranderden zij binnen een paar jaar tot tweederangswerkers, die liefst zo snel mogelijk moesten worden vervangen door zelfzorg, mantelzorg en vrijwilligerswerk. Zo'n zelfbeeld is geen goede voedingsbodem voor verzet. Daar kwam de concrete arbeidsmarktsituatie bij. Als gevolg van het maatschappelijk aanzien in de zeventiger jaren en de snelle uitbreiding van de gezondheidszorg- en welzijnssector, vond een grote instroom plaats in de opleidingen voor deze beroepsgroepen. Dat effect ijde nog een aantal jaren na, toen de politieke omslag al lang had plaatsgevonden. Wie herinnert zich niet de

* De auteur is voorzitter van de D66-Statenvructie in de provincie Gelderland en psychiater/adjunct-directeur van het RIAGG Rivierenland in Tiel.

krantefoto's van pas gediplomeerde verpleegsters, die als beloning voor het afronden van hun opleiding, op straat gezet werden? Kortom: ideologische beeldvorming en de ongunstige arbeidsmarktsituatie versterkten elkaar en maakten verzet ondenkbaar. Zo kon het kabinet jarenlang zijn gang gaan, totdat de vlam in de pan sloeg.

De omslag

In november plaatste de verpleegkundige Gaby Breuer een kleine annonce in een krant. Daarop volgde een overstelpende reactie die binnen een paar maanden een hele sector op tilt zette. Dat zo'n klein initiatief leidde tot zo'n groot succes, was slechts mogelijk

*Wij zijn
geen nonnen
meer*

omdat de tijd rijp was, want geleidelijk was de arbeidsmarktsituatie veranderd. Als gevolg van de ontmoedigende beelden van het heensturen van pas-gediplomeerden, nam de animo voor het beroep van verplegende af. Het overschot op de arbeidsmarkt sloeg om in een tekort. In het Julianaziekenhuis in Apeldoorn, bijvoorbeeld, staan momenteel wegens het gebrek aan operatiekamer-personeel zo'n 300 à 400 mensen op de wachtlijsten voor chirurgische ingrepen. Dat betekent een wachttijd van soms wel vier maanden.³ In Arnhem is er een tekort aan personeel voor de operatiekamer van 40% en dit jaar voor het eerst meldden zich niet meer voldoende aspirant-verpleegkundigen om de opleidingsklas vol te maken.⁴ Binnenkort behoeft de VVIO nauwelijks meer specifieke acties te voeren, omdat het permanente tekort zo groot is dat de gevolgen ook permanent voelbaar zullen zijn.

Herwaardering

En hoe zit het met de ideologische kant van de zaak? De ideologie van het CDA en de VVD is nog steeds ongewijzigd gebleven. Ruding verkondigt ook nog als demissionair minister de boodschap dat de collectieve lasten, hoe dan ook, naar beneden moeten. Daarom moeten volgens hem de extra uitgaven voor het milieu gecompenseerd worden door bezuinigingen elders. De VVD heeft van lastenverlichting haar eerste geloofsartikel gemaakt. Daarin zal echter verandering moeten komen. De verhouding tussen marktsector en kwartaire sector zal opnieuw doordacht moeten worden en dat geldt dan niet alleen voor de gezondheidszorg, maar ook voor het onderwijs (wat méér behoort te zijn dan een kweekbak voor de arbeidsmarkt), cultuur en kunsten, buurt- en clubhuiswerk en, niet te vergeten, het ambtenarenapparaat. Uitgangspunt daarbij moet m.i. de volstrekte gelijkwaardigheid van de arbeid in markt en collectieve sector zijn: beide sectoren voorzien in maatschappelijke en individuele behoeften door de levering van goederen en diensten. Het wezenlijke verschil zit in de relatie tussen betaling van een goed of dienst en de consumptie daarvan: in de marktsector kiest en koopt de consument individueel, in de kwartaire sector 'koopt' de consument collectief. Dat heeft nogal wat consequenties.

De collectieve sector als producent is gewoonlijk verzekerd van zijn afzet, omdat zijn consumentenpopulatie meestal vaststaat. Dat betekent dat de producent niet zijn best hoeft te doen om die consument door kwaliteit en lage prijs voor zich te winnen en dat brengt steeds het gevaar met zich mee van zelfgenoegzaamheid, inefficiënte bedrijfsvoering, ongevoeligheid voor veranderende consumenten-behoeften, be-



scherming van het eigen instellings- of beroeps-groepenbelang, etc.. Zulke ontsporingen hebben zich in de praktijk ook voorgedaan. Dat heeft her en der geleid tot ondoelmatigheid en het nastreven van eigenbelang. Daartegen moet natuurlijk worden opgetreden, maar dat betekent niet dat de te vervullen behoeften daardoor minder belangrijk zouden zijn en dus dat de bijdrage aan de samenleving van een mindere orde zou zijn. Integendeel: goede gezondheidszorg, goed onderwijs en veiligheid thuis en op straat hebben voor vele burgers een hogere prioriteit dan vele produkten uit de marktsector. Gezondheid scoort zelfs telkens weer het hoogst op het verlanglijstje van burgers. Dat blijkt ook uit enquêtes, die aangeven dat er een brede bereidheid is om terwille van een verbetering van de positie van verplegenden een hogere premie te betalen, maar de burger kan deze prioriteit niet zelf gestalte geven, omdat hij immers collectief betaalt via belasting en premies.

Aan de kant van de consument kan de ont koppeling van betaling en gebruik van het collectieve goed leiden tot een miskennis van de kostprijs van een goed, temeer omdat aan de ene kant alle betalingen, in de vorm van belastingen en premies, in één grote 'schatkist' verdwijnen en aan de andere kant een stroom van diensten tevoorschijn komt, waarvan niet iedereen op gelijke wijze consumeert. Daarom dient met name in de gezondheidszorg, de vergroting van de invloed en keuzevrijheid van de consument met kracht te worden bevorderd en ondersteund. Tegelijk is het in zo'n situatie voor politieke partijen wel erg gemakkelijk om de boodschap te slijten dat de collectieve lastendruk te hoog is en bij de belasting- en premie-betaler de indruk te wekken dat hem of haar geen waar voor zijn geld wordt geboden.

Op bovenstaande consequenties van de collectieve betalingswijze heeft het kabinet-Lubbers de afgelopen jaren handig ingespeeld. De betaling van collectieve goederen werd en wordt 'collectieve lastendruk' genoemd en de hoogte daarvan was een excuus om, op een weinig doordachte wijze, de productie van allerlei goederen en diensten te remmen.

De omvang van de collectieve sector

Was en is de collectieve sector dan niet te groot en daardoor de collectieve lastendruk te hoog? Een beetje begrip heb ik wel voor dit argument: voorzover goed onderwijs, bloeiende kunsten, een goede gezondheidszorg, etc. via belasting en premies doorwerken in de prijs van schoenen, bloembollen en scheerapparaten, worden die produkten duurder en wordt het moeilijker het op te nemen tegen buitenlandse concurrenten.

Op dit veel gehoorde argument is echter nogal wat af te dingen. Stel dat alles wat we nu betalen via belastingen en premies 'geprivatiseerd' zou worden. We zouden dan onze kinderen sturen naar privé-scholen, we zouden (bv via een bewakingsvereniging) voorzien in eigen bescherming, we zouden via een particuliere ziektekostenverzekering onze gezondheidsrisico's dekken, we zouden alleen via tolheffing gebruik van alle wegen mogen maken, we zouden voor de opera-voorstellingen de kostprijs betalen etc. etc. Stel dat we zodoende loonbelastingen en premies overbodig zouden maken. Zouden we dan niet minstens evenveel loonsverhoging nodig hebben ter compensatie van het geld dat we kwijt zijn om al die nieuwe privé-uitgaven te doen? Voor zover elders, bv in Amerika, voorbeelden te vinden zijn van zulke privé-arrangementen (privé-scholen, privé-klinieken) is het waarschijnlijk dat we per saldo duurder uit zullen zijn, dus meer loonsverhoging nodig zullen hebben om diezelfde goederen en diensten te kopen. Die loonsverhoging zal op dezelfde wijze doorwerken in de prijs van onze exportprodukten als dat nu gebeurt via belastingen en premies.

Omdat de marktsector, naast commerciële dienstverlening, voornamelijk materiële produkten levert, waarvan de productie gemechaniseerd en geautomatiseerd kan worden, terwijl de collectieve sector immateriële diensten voortbrengt en zorg en vorming niet door machines vervangbare menselijke activiteiten zijn, behaalt de marktsector steeds weer meer produktiviteitsgroei dan de collectieve sector. Die hogere groei oogt aantrekkelijk, omdat dan de kosten per eenheid produkt, ceteris paribus, lager worden en die voor dienstverlening, mede daardoor, relatief duurder, maar dat kan op zich geen reden zijn bepaalde produkten in steeds grotere hoeveelheden te gaan produceren alleen omwille van de produktiviteitsgroei. Doorslaggevend moet zijn waar behoefte aan is en niet wat zich het gemakkelijkst laat produceren.

De collectieve sector levert niet alleen produkten (zoals onderwijs en gezondheidszorg) die een inherente waarde hebben, maar deze produkten zijn tevens van onmisbare waarde voor het functioneren van de rest van de economie: gezonde en geschoolde werknemers zijn belangrijke produktiefactoren, evenals evenwichtige sociale verhoudingen een factor van betekenis zijn voor het economisch klimaat van een land. (Ook buitenlandse investeerders hechten hieraan sterk). Omgekeerd kan niet altijd hetzelfde worden gezegd: de marktsector levert nogal eens produkten die eerder schadelijk dan bevordelijk zijn voor gezondheid en welbevinden.

De discussie over de hoogte van de collectieve

lastendruk wordt dikwijls gevoerd met weinig historisch gevoel, alsof de behoefte aan collectieve goederen niet steeds verandert door maatschappelijke en technische ontwikkelingen. De behoefte aan onderwijsuitgaven stijgt met het hogere scholingsniveau dat voor het verrichten van arbeid noodzakelijk is, de behoefte aan verpleeghuizen stijgt met de vergrijzing. Toen ouderen niet meer bij hun kinderen konden inwonen, steeg de behoefte aan verzorgingshuizen: dat is één van de manieren waarop wij betalen voor onze individualisering en vergroting van vrijheid.

Dat fenomeen doet zich natuurlijk niet alleen in Nederland voor. Overal zijn de afgelopen decennia de kosten van gezondheidszorg en onderwijs gestegen en meer naarmate de betrokken landen welvarender zijn.⁵ In veel Westerse landen worden dan ook pogingen gedaan de uitgaven voor de gezondheidszorg te verminderen. Het resultaat is meestal dat of de poging mislukt of ernstig kwaliteitsverlies optreedt (zie Engeland en Canada).⁶ Je zou het ook anders kunnen zeggen: de stijging van collectieve uitgaven (afgezien van de overdrachtsuitgaven) is een teken van toenevende welvaart, het is een natuurlijke ontwikkeling van hoog-industriële, of liever nog post-industriële samenlevingen, waar een steeds kleiner deel van de nationale inspanning nodig is voor de primaire levensbehoeften en een steeds groter deel van die inspanning beschikbaar komt voor verbetering van de kwaliteit van ons leven.

Conclusies

Bovenstaande overwegingen leiden tot de volgende conclusies:

Het is tijd voor een herwaardering van de collectieve *Collectief!*

sector en voor een nieuwe plaatsbepaling ten opzichte van de marktsector.

Arbeid in de kwartaire sector is volstrekt gelijkwaardig aan die in de marktsector en dus hebben de VVIO, en met hen ambtenaren en trendvolgers, volstrekt gelijk in hun eis tot eenzelfde beloning als in de marktsector.

Lubbers heeft (overigens zonder daarbij de werkloosheid bevredigend terug te dringen), de laatste jaren een succesvol economisch herstelbeleid gevoerd, maar daarbij een onverantwoord grote wissel getrokken op het terrein van het milieu. Tevens heeft hij ten behoeve van de economische groei een zware hypotheek genomen op de collectieve sector. De eerste prioriteit zal de komende jaren moeten liggen bij het herstel van het milieu, niet alleen verbaal, maar ook en vooral op het vlak van de concrete maatregelen en middelen. Daarnaast zullen de opvolgers van Lubbers de hypotheek die hij heeft genomen op de collectieve sector moeten aflossen. Na het economisch herstelbeleid is het nu hoog tijd voor herstel van de daarbij elders opgelopen schade.

Noten

- 1 'Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief' Voorstudies en achtergronden V56 1986 W.R.R. door C. de Klein en J. Collaris
- 2 Financieel Overzicht Zorg 1989
- 3 Nieuwsblad Gezondheidszorg, 1e jaargang, nummer 9
- 4 Persoonlijke mededeling
- 5 Als 1
- 6 Nieuwsblad Gezondheidszorg, 1e jaargang, nummer 1.

