

# Van winst en consumptie naar publieke diensten

Als de huidige en de vorige crisis ons iets leren is het wel dat de belangrijkste noden en behoeften in onze samenleving niet worden opgelost door bedrijven meer winst te laten maken of burgers meer particuliere bestedingsmogelijkheden te bieden, maar door publieke diensten uit te breiden en te verbeteren. Investeren in de publieke sector kan echter alleen als we ook bereid zijn de belastingen te verhogen.

**MAARTEN KEUNE & PAUL DE BEER**

*Beiden hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en verbonden aan AIAS-HSI*

Nu de coronacrisis in een nieuwe fase terechtkomt, waarbij het minder gaat om noodmaatregelen en meer om de vraag 'hoe nu verder?', is het nuttig om te kijken wat we kunnen leren van de vorige crisis, de economische crisis van 2009: wat was toen de exitstrategie en wat waren de gevolgen daarvan? We richten ons voornamelijk op de publieke sector die tijdens de coronacrisis zo prominent aan de frontlinie heeft gestaan. We moeten voorkomen opnieuw de fout te maken dat de publieke sector de prijs van de crisis moet betalen.

De vorige crisis ontstond in de financiële sector, maar werd al snel een crisis van de overheidsfinanciën, toen massaal overheids-geld werd aangewend om de door de crisis veroorzaakte problemen aan te pakken: banken redden, werkloosheidsuitkeringen uitkeren, bedrijven ondersteunen. Om de explosieve toename van de overheidstekorten en -schulden die daarvan het gevolg was, aan te pakken, kozen de meeste regeringen voor

drastische bezuinigingen op de publieke sector. Dit paste goed bij de al jaren dominante bezuinigingspolitiek in de Europese Unie en de even dominante New Public Management-ideologie die de nadruk legt op kleine overheden, uitbesteding van publieke diensten, decentralisering en meer marktwerking. Soms werden verregaande bezuinigingen op de publieke sector ook simpelweg opgelegd, in het geval van Spanje, Italië of Griekenland, door de trojka (de EU, IMF en de Europese Centrale Bank) als tegenprestatie voor financiële steun.

In een recent boek keken we naar de gevolgen van de financiële crisis en de daarop volgende bezuinigingen voor de publieke sector in negen EU-landen.<sup>1</sup> Vrijwel overal zien we hetzelfde patroon: de bezuinigingen hebben de werkgelegenheid en arbeidskwaliteit in de publieke sector aangetast en de beschikbaarheid en kwaliteit van de publieke dienstverlening onder grote druk gezet.

In de meeste EU-landen is de werkgelegenheid in de overheidssector de afgelopen twaalf jaar afgenomen. Dit heeft op veel plaatsen tot een tekort aan bijvoorbeeld verpleegkundigen, ander zorgpersoneel of leraren geleid. Daarnaast daalde de kwaliteit van de banen.

Twee factoren spelen hierbij een grote rol. Allereerst het feit dat de reële lonen in de publieke sector vrijwel overal stagneerden of zelfs daalden als gevolg van overheidsbeleid, soms onder druk van de trojka. Daarnaast nam de werkdruk sterk toe. De behoefte aan publieke diensten groeide in deze periode, als gevolg van de crisis en van bijvoorbeeld de vergrijzing van de bevolking, oplopende administratieve lasten of complexere taken. Tegelijkertijd waren er minder mensen beschikbaar om het werk te doen of groeide hun aantal niet mee met de groeiende behoefte.

De regeringen in bijna alle EU-lidstaten namen hun toevlucht tot eenzijdige besluitvorming over begrotingen, werkgelegenheid en lonen om de financiële crisis het hoofd te bieden. Ze negeerden of gaven veel minder gewicht aan de traditionele sociale dialoog en collectieve onderhandelingen met de sociale partners, en gaven voorrang aan bezuinigingen met alle gevolgen van dien voor de werkgelegenheid en de kwaliteit van het werk. Zo werd een groot deel van de lasten van de crisis op de werknemers in de publieke sector afgewenteld, wat het werk in de publieke sector zwaarder, minder lonend en minder aantrekkelijk maakte. Gevolg: een tekort aan werknemers, een afname van het aanbod en/of kwaliteit van publieke diensten en een snel groeiend ongenoegen bij werknemers en burgers.

Al voor de coronacrisis was de bezuinigingspolitiek tegen haar eigen grenzen aangelopen. Zowel werknemers als burgers hebben dit in de afgelopen tien jaar herhaaldelijk duidelijk gemaakt. Sinds 2008 is het aantal protesten tegen het bezuinigingsbeleid sterk toegenomen in Europa. Vooral in de zorg en in het onderwijs zijn er veel stakingen geweest, waaraan in een aantal gevallen zelfs artsen deelnamen, een groep die normaal niet staakt.

In Nederland is de snelle opkomst van *PO in Actie* een voorbeeld. In zeer korte tijd wist deze nieuwe beweging tienduizenden leraren te mobiliseren omdat het ongenoegen en de wanhoop in de sector door het gebrek aan financiële middelen zo groot is. Vergelijkbare ontwikkelingen zien we elders in Europa. Behalve stakingen is er een lange reeks van demonstraties, acties en campagnes van werknemers tegen de bezuinigingspolitiek geweest.

Ook vanuit de gebruikers is er steeds meer protest, allereerst tegen de afnemende beschikbaarheid of kwaliteit van publieke diensten, maar ook steeds meer tegen de manier waarop werknemers behandeld worden en de effecten die dit weer heeft op deze diensten. Dit alles geeft aan dat de ondergrens is bereikt. Maar veel gehoor vonden de protesten niet in de afgelopen tien jaar. Ze hebben maar mondjesmaat verbeteringen opgeleverd, die op geen enkele manier opwegen tegen de eerdere bezuinigingen en de tekorten in de publieke sector allerminst hebben opgelost.<sup>2</sup>

## Deze crisis toont dat de standaard economische redenering dat de publieke diensten een last vormen voor de economie onjuist is

Met de coronacrisis wordt dit nu nog duidelijker, vooral in de gezondheidszorg, maar ook bij andere openbare diensten. De werkelijke maatschappelijke waarde van deze beroepen wordt nu zichtbaarder dan ooit. Heel Europa applaudiseerde massaal voor de verpleegkundigen, artsen en andere zorgmedewerkers, de onbetwiste helden van deze crisis. Er is ook veel lof voor leraren en de manier waarop ze online lesgeven of blijven zorgen voor de kinderen van ouders met essentiële

(‘vitale’) beroepen. En we wenden ons massaal tot de overheid en openbare diensten voor informatie, advies en financiële en andere ondersteuning. Inderdaad, we zien nu wel heel duidelijk het belang van deze beroepen voor de samenleving: zonder hen geen gezondheidszorg, geen onderwijs, geen sociale zekerheid en geen basisbenodigdheden.

Dit vraagt om een herwaardering van het enorme belang van publieke diensten van hoge kwaliteit en de rol van de werknemers hierin. Goede publieke diensten zijn cruciaal om uitzonderlijke situaties, zoals de huidige crisis, het hoofd te bieden, maar ook in ‘normale’ tijden zijn ze van essentieel belang voor de levenskwaliteit, sociale samenhang en gelijkheid. En goede publieke diensten vereisen voldoende, goed opgeleide en gemotiveerde werknemers met fatsoenlijke lonen en goede arbeidsomstandigheden. Daarom mag de prijs van de huidige crisis niet weer op de schouders van de werknemers in de zorg, het onderwijs of de overheid gelegd worden.

### ***Van winst en private consumptie naar publieke voorzieningen***

De huidige crisis maakt ook duidelijk dat de standaard economische redenering dat de publieke diensten een last vormen voor de economie misplaatst is. Zonder een sterke en kwalitatief hoogwaardige publieke sector kan de markteconomie eenvoudigweg niet functioneren. Het bedrijfsleven is net zo zeer afhankelijk van de publieke sector als omgekeerd. Dit betekent het failliet van het neoliberale denken dat de markt zoveel mogelijk ruimte moet krijgen door de publieke sector terug te dringen – via bezuinigingen en privatiseringen – en de collectieve lasten te verlagen.

Het betekent ook dat in de afweging tussen winst, private consumptie en publieke dienstverlening het zwaartepunt naar de laatste moet verschuiven. De belangrijkste noden en behoeften in onze samenleving worden niet opgelost door bedrijven meer winst te laten maken of burgers meer parti-

culiere bestedingsmogelijkheden te bieden, maar door publieke diensten uit te breiden en te verbeteren. Dat geldt niet alleen voor de publieke voorzieningen die momenteel de meeste aandacht krijgen – zorg, onderwijs, kinderopvang. Ook zulke uiteenlopende maatschappelijke behoeften als veiligheid, woon- en leefkwaliteit en ecologische duurzaamheid vragen om meer publieke diensten en investeringen.

Wie het essentiële belang van een omvangrijke en hoogwaardige publieke dienstverlening onderkent en het werk van de medewerkers in de publieke sector naar (maatschappelijke) waarde schat, kan niet anders concluderen dan dat structureel een groter deel van onze welvaart aan publieke diensten zal moeten worden besteed en een kleiner deel aan winst en private consumptie. Zowel de vorige als de huidige crisis zou ons moeten leren dat de prijs van de crisis niet eenzijdig door (de werknemers in) de publieke sector mag worden betaald. Integendeel, vanwege hun onmisbare maatschappelijke functie zullen we de werkenden die de publieke diensten leveren juist moeten ontzien, door meer middelen vrij te maken voor een fatsoenlijke beloning, minder werkdruk en een hogere kwaliteit van het werk.

### ***Structureel hogere belastingen onvermijdelijk***

De prijs hiervoor zullen we gezamenlijk moeten opbrengen in de vorm van structureel hogere belastingen op winst, inkomen en vermogen. Wie twijfelt er nu nog aan dat betere zorg of beter onderwijs echt belangrijker is dan meer dividend of een tweede vakantie? Het is onontkoombaar dat in de toekomst winst en particuliere consumptie op de tweede plaats komen en publieke voorzieningen voorrang krijgen.

Toch zal de boodschap van structureel hogere lasten niet met gejuich ontvangen worden. Integendeel, een pleidooi voor hogere belastingen geldt in de politiek bijna als een

garantie voor een verkiezingsnederlaag. Om hiervoor toch voldoende maatschappelijke en politieke steun te verwerven, moet in ieder geval aan twee voorwaarden worden voldaan.

Allereerst is cruciaal dat hogere collectieve lasten eerlijk worden verdeeld. Ook in Nederland zijn de inkomens- en vooral de vermogensverschillen de afgelopen decennia toegenomen. De veelverdieners en vermogenden (bedrijven en individuen) zullen zich moeten realiseren dat hun inkomen en rijkdom niet alleen hun eigen verdienste zijn, maar alleen mogelijk zijn dankzij een hoogwaardige publieke sector. Zij zullen dan ook de hoogste prijs voor de crisis moeten betalen via sterk oplopende tarieven in de winst- en inkomstenbelasting en een veel hogere en progressieve vermogensbelasting.

Als de overheid in een crisis te hulp moet schieten om te voorkomen dat bedrijven ten onder gaan, is het logisch dat die bedrijven in goede tijden meer moeten bijdragen aan de financiering van publieke voorzieningen. De vraag is in hoeverre dit ook moet gelden voor zelfstandigen. Als zij tijdens de crisis steun van de overheid nodig hebben, zouden ze dan in 'normale' tijden ook niet moeten bijdragen aan het socialezekerheidsstelsel en moeten bestaande belastingfaciliteiten wel voor alle zelfstandigen gecontinueerd worden?

In de tweede plaats moeten we ook voorwaarden stellen aan de publieke dienstverlening. Als we werknemers in de publieke sector beter gaan betalen en de kwaliteit van hun werk verbeteren, mogen we van de publieke sector extra inspanningen vragen om de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen en de efficiëntie te vergroten, onder meer door flexibeler om te gaan met werktijden en meer gebruik te maken van nieuwe technologieën.

Hierbij moet wel gewaakt worden om niet de fouten van het New Public Management te herhalen, door opnieuw vooral te sturen op kwantitatieve prestatie-indicatoren en kostenreductie. De kwaliteit van publieke diensten moet vooral worden verbeterd door te investeren in de kwaliteit van de medewerkers en door meer ruimte te scheppen voor hun professionele autonomie, waardoor hun intrinsieke motivatie wordt vergroot.

Het veel aangehaalde voorbeeld van Stichting Buurtzorg Nederland kan hierbij als inspiratie dienen. Tegelijkertijd zullen zij wel aan hun cliënten en aan de overheid als belangrijkste financier verantwoording moeten afleggen over hun doen en laten. Daarbij gaat het vooral om een goed gesprek, om uitleggen waarom zij wat doen en niet om gestandaardiseerde protocollen en outputindicatoren. Ook een open leercultuur, waarbij fouten niet worden bestraft maar worden gezien als een kans om het werk te verbeteren en waarbij leren van elkaar (interview) vanzelfsprekend is, kan bijdragen aan een hogere kwaliteit en meer kostenbewustzijn.

Als we van de burgers een hogere bijdrage voor de publieke diensten vragen, zullen we hen ook de best mogelijke diensten moeten bieden die zo efficiënt mogelijk worden geleverd en zo goed mogelijk aansluiten bij de behoeften van de bevolking. Alleen zo kunnen we de publieke sector structureel meer ruimte bieden en recht doen aan de zorgmedewerkers, de leraren en de ambtenaren die tijdens de coronacrisis hebben laten zien hoe cruciaal zij zijn en zetten we tegelijkertijd een stap op weg naar een rechtvaardiger en meer gelijkwaardige samenleving.

## Noten

1 Keune, M., Ramos Martín, N., & Mailand, M. (2020). *Working under pressure. Employment, job quality and labour relations*

*in Europe's public sector since the crisis*. Brussel: ETUI. (gratis te downloaden via <https://www.etui.org/Publications2/Books/Working-under-pressure>).

2 Zie Keune, Ramos Martín and Mailand (2020). Voetnoot 1.