

Arbeitsplaatsenplannen of arbeidsplaatsen plannen?

DRS R. GOUDRIAAN*

De verschillende regeringsplannen voor het scheppen van werkgelegenheid die er de afgelopen jaren geweest zijn, waren steeds voor een belangrijk deel gericht op de kwartaire sector. Dit zal in de nabije toekomst vermoedelijk zo blijven, omdat alleen in die sector de mogelijkheid bestaat om de effecten van de beleidsinspanningen direct zichtbaar te maken.

In dit artikel wordt de extra arbeidsplaatsenschepping in de kwartaire sector in 1980 onder de loep genomen en vergeleken met de ramingen van de ontwikkelingen in het voorzieningengebruik. De beoogde personeelsuitbreiding voor de gehele kwartaire sector blijkt bijna 20.000 manjaren boven de personeelsuitbreiding te liggen die op grond van de raming van het voorzieningengebruik zou mogen worden verwacht. Ook de verdeling van de additionele werkgelegenheid over de verschillende sectoren van de kwartaire sector sluit slecht aan bij de verwachte veranderingen in het voorzieningengebruik.

1. Inleiding

De ontwikkeling van de werkloosheid in Nederland is zorgwekkend. Volgens becijferingen van het Centraal Planbureau 1) stijgt de werkloosheid van 5% van de beroepsbevolking in 1980 via 7% in 1981 naar 9% in 1982. De verwachting voor de middellange termijn is eveneens vrij somber. In de periode 1980-1985 daalt volgens het Centraal Planbureau 2) de werkgelegenheid in de marktsector jaarlijks met circa 30.000 manjaren. Het trendmatig arbeidsaanbod groeit in de periode 1980-1985 jaarlijks met 50.000 manjaren. Deze prognoses illustreren dat zelfs een stabilisatie van het werkloosheidspercentage op het huidige onaanvaardbaar hoge niveau al een zeer grote krachtsinspanning zal vergen.

De omvang van de huidige en toekomstige werkloosheidsproblematiek blijkt des te duidelijker bij een vergelijking met de ontwikkeling in de tweede helft van de jaren zeventig. Gedurende de periode 1975-1980 daalde de werkgelegenheid in de marktsector jaarlijks met circa 13.000 manjaren. Het trendmatig arbeidsaanbod steeg in dezelfde periode jaarlijks met 25.000 manjaren. Desondanks nam gedurende de periode 1975-1980 het werkgelegenheidsniveau nog iets toe. Dit kwam door een gemiddelde jaarlijkse uitbreiding van de werkgelegenheid in de kwartaire sector 3) met 27.000 manjaren. Het is duidelijk dat de werkgelegenheidssituatie in de periode 1980-1985 nog aanzienlijk moeilijker zal worden dan in de periode 1975-1980. De verwachte teruggang van de werkgelegenheid in de marktsector in de periode 1980-1985 is evenals de stijging van het trendmatig arbeidsaanbod in die periode twee keer zo groot als gedurende de tweede helft van de jaren zeventig.

Gezien de omvang van de werkloosheidsproblematiek is het niet verbazingwekkend dat in politiek Den Haag vaak de wens tot uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen in de kwartaire sector wordt geuit. De resultaten van een werkgelegenheidsuitbreiding in de kwartaire sector zijn immers al op korte termijn zichtbaar. Dikwijls wordt ook nog gewezen op een groot aantal (zelden gekwantificeerde) onvervulde behoeften, dat door een uitbreiding van de kwartaire sector kan worden bevredigd. Conform de verwachtingen kwam tijdens de recente kabinetsformatie het scheppen van werk in de kwartaire sector ter sprake. Het formatie-akkoord omvatte

onder andere een beoogde uitbreiding van de kwartaire sector gedurende de kabinetsperiode 1981-1985 met 20.000 banen ten opzichte van „ongewijzigd beleid” 4). Een eerste aanzet hiertoe is de voor 1982 beoogde extra uitbreiding van de kwartaire sector met circa 2.500 manjaren. Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat in de nabije toekomst een verdere (versnelde) uitbreiding van de personeelssterkte in de kwartaire sector als korte-termijn-oplossing van de werkloosheidsproblematiek voor de deur staat. Die uitbreiding kan de vorm hebben van nieuwe arbeidsplaatsplannen (werkgelegenheidsplannen). Dergelijke min of meer ad-hoc-maatregelen nopen vaak tot grote beleidsimprovisaties.

In dit artikel wordt een poging gedaan deze problematiek te illustreren aan de hand van de voor 1980 beoogde werkgelegenheidsontwikkeling in de kwartaire sector. Het jaar 1980 was immers het laatste jaar waarin een grote uitbreiding van het arbeidsvolume in de kwartaire sector werd beoogd. Dit gebeurde door middel van het taakstellende Arbeitsplaatsenplan 1980, dat een extra uitbreiding boven „normale” personeelsuitbreiding impliceerde. Bij deze analyse valt de nadruk op de vraag of de voor 1980 beoogde personeelsuitbreiding in de kwartaire sector overeenstemt met de ontwikkeling van

* Werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. Dit artikel is mede gebaseerd op gegevens uit SCP-cahier nr. 27 *Arbeitsplaatsenplannen of arbeidsplaatsen plannen?* De auteur dankt zijn collega's van de afdeling Systeemanalyse van het Sociaal en Cultureel Planbureau voor hun commentaar op eerdere versies van dit artikel en op het aan dit artikel ten grondslag liggende SCP-cahier. Zij zijn uiteraard niet verantwoordelijk voor eventuele resterende onjuistheden.

1) Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 1982*, 's-Gravenhage, 1981, blz. 64 en 84.

2) Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*, 's-Gravenhage, 1981, blz. 383.

3) De kwartaire sector omvat grofweg de niet-commerciële dienstverlening zoals het openbaar vervoer, het openbaar bestuur, het onderwijs, de gezondheidszorg, de maatschappelijke dienstverlening, de sociaal-culturele instellingen, cultuur, recreatie en de overige maatschappelijke organisaties.

4) Aan het begrip „ongewijzigd” beleid wordt echter geen nadere concretisering gegeven. Afwijkingen ten opzichte van ongewijzigd beleid kunnen zowel betrekking hebben op afwijkingen ten opzichte van de financiële meerjarenramingen als op afwijkingen ten opzichte van het uitgangspunt van constante kwaliteit van de dienstverlening.

het gebruik van de door deze sector verschaft voorzieningen. De resultaten van deze analyse kunnen wellicht nuttig zijn bij de opstelling van eventuele toekomstige werkgelegenheidsplannen in de kwartaire sector.

Het artikel is als volgt ingedeeld. In paragraaf 2 wordt ingegaan op de voor 1980 beoogde personeelsuitbreidingen in de kwartaire sector. In paragraaf 3 komt het toetsingskader aan de orde. In paragraaf 4 wordt een globale toetsing van de personeelsuitbreiding aan het voorzieningengebruik verricht voor de verschillende sectoren. De conclusies ten aanzien van de arbeidsplaatsenprogramma's voor 1980 worden in de slotparagraaf nogmaals samengevat. Daarnaast wordt in de slotparagraaf de actualiteit opgevat en wordt een aantal aanbevelingen geformuleerd die kunnen bijdragen aan een evenwichtiger personeelsontwikkeling in de kwartaire sector.

2. Overzicht van de arbeidsplaatsenprogramma's in 1980

De beleidsvoornemens ten aanzien van de personeelsontwikkeling in de kwartaire sector kunnen worden onderscheiden in arbeidsplaatsenprogramma's en arbeidsplaatsenplannen. Een arbeidsplaatsenprogramma is een beleidsvoornemen ten aanzien van de arbeidsplaatsenontwikkeling in de kwartaire sector. Een arbeidsplaatsenprogramma is een arbeidsplaatsenplan als het ten aanzien van de personeelsontwikkeling taakstellend is.

Sinds 1978 heeft de overheid — afgezien van de autonome personeelsuitbreiding in de kwartaire sector als gevolg van de gebruikelijke arbeidsplaatsenprogramma's — een aantal *arbeidsplaatsenplannen* (actieplannen) gelanceerd ter bestrijding van de werkloosheid, al dan niet gericht op bepaalde categorieën onder de beroepsbevolking. Dit houdt verband met een verschuiving van de nadruk in het beleid van conjuncturele werkloosheidsbestrijding naar structurele arbeidsplaatsencreatie. Sindsdien werden onder andere het Actieplan 1978 en het Aanvullend Actieplan 1978, het Plan Albada/Gardeniers 1979, het Actieplan 1979, het Arbeidsplaatsenplan 1980, en de Actie Werkwinst 1980 gepresenteerd. Het betreft deels overlappende beleidsvoornemens, zoals bij voorbeeld onderdelen van het Actieplan 1979 en de Actie Werkwinst 1980, die tevens deel blijken uit te maken van het Arbeidsplaatsenplan 1980.

In omvang nemen de plannen toe. Qua karakter verschillen de plannen nogal. Sommige plannen hebben betrekking op de creatie van tijdelijke arbeidsplaatsen, andere op het scheppen van blijvende arbeidsplaatsen. Soms gaat het om vervroegde vervulling van bestaande vacatures (Actie Werkwinst 1980) of vervroegde vervulling van de arbeidsplaatsen die in de meerjarenramingen voor latere jaren zijn voorzien (Plan Albada/Gardeniers 1979). In een aantal gevallen wordt gemikt op expliciete doelgroepen, zoals blijkt uit het Plan Albada/Gardeniers. Dit plan richt zich in het bijzonder op jeugdige werklozen. Bij de invulling van het Arbeidsplaatsenplan 1980 is eveneens rekening gehouden met bepaalde categorieën op de arbeidsmarkt.

Een ander deel van de arbeidsplaatsenprogramma's omvat via de rijksbegroting gefinancierde personeelsuitbreidingen bij de rijksoverheid en in de sector van de trendvolgers, conform de meerjarenramingen. Dit onderdeel heeft betrekking op de binnen het kader van de financiële mogelijkheden toegestane personeelsuitbreiding. In de sector gezondheidszorg vindt jaarlijks een grote personeelsuitbreiding plaats, die wel overwegend collectief wordt gefinancierd, maar niet via de rijksbegroting. Deze personeelsuitbreiding wordt vaak veroorzaakt door regelgeving ten aanzien van het personeelsbeleid.

Sommige personeelsuitbreidingen vinden plaats via verschuivingen in de begroting, zoals b.v. een derde deel van de gecreëerde arbeidsplaatsen uit het Actieplan 1979. In het geval van het Arbeidsplaatsenplan 1980 worden arbeidsplaatsen voor 1980 gefinancierd in het kader van het gerichte arbeids-

marktbeleid 5), terwijl in de volgende jaren de financiering via de normale begrotingen van de departementen zal dienen te geschieden. Een deel van de personeelsuitbreiding vindt plaats bij de lagere overheden (inclusief sociale verzekeringen). Deze autonome uitbreiding maakt geen deel uit van een specifiek arbeidsplaatsenprogramma van de rijksoverheid. Samenvattend kan worden gesteld dat de arbeidsplaatsenprogramma's zowel qua karakter als qua financieringswijze nogal verschillend zijn.

In tabel 1 zijn de arbeidsplaatsenprogramma's in de kwartaire sector voor het jaar 1980 systematisch samengevat, waarbij alleen rekening is gehouden met beoogde structurele arbeidsplaatsen. Andere aspecten van deze programma's zoals vervroegde uitbreiding, creatie van tijdelijke arbeidsplaatsen, stimulering van deeltijdarbeid en versnelde bezetting van vacatures zijn in tabel 1 niet verwerkt.

Tabel 1. *Arbeidsplaatsenprogramma's in de kwartaire sector voor 1980 a)*

Ten laste van de rijksbegroting:	Aantal arbeidsplaatsen
1. Arbeidsplaatsenplan 1980	7.950
waarvan:	
— Actieplan 1979 b)	1.650
— uitbreiding trendvolgers c)	5.100
— uitbreiding rijksdiensten	1.200
2. Actieplan 1978 en Aanvullend Actieplan 1978 b)	2.450
3. Personeelsverdeling 1980	3.500
waarvan:	
— rijksdiensten	1.500
— trendvolgers	2.000
4. Totaal ten laste van rijksbegroting (1 + 2 + 3)	13.900
Niet ten laste van rijksbegroting:	
5. Actieplan 1979 b) d)	850
6. Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening ..	9.750
7. Lagere overheden (incl. sociale-verzekeringsector)	5.000
8. Totaal niet ten laste van rijksbegroting (5 + 6 + 7)	15.600
9. Totaal beleidsmatig bepaalde personeelsontwikkeling kwartaire sector t.o.v. een situatie zonder deze arbeidsplaatsenprogramma's (4 + 8)	29.500

a) Alleen wanneer expliciet de benaming plan is gebruikt, kan een taakstellend karakter aan het aantal arbeidsplaatsen worden toegekend.

b) Situatie per 1 januari 1980.

c) Ongeveer 30% van deze arbeidsplaatsen is geprojecteerd voor 1981 (1.600 arbeidsplaatsen). Deze zijn echter in 1980 uitgezet. Aanvankelijk was de creatie van 5.000 arbeidsplaatsen beoogd. Thans is deze raming verhoogd naar 5.100.

d) Gefinancierd door een verschuiving binnen de onderwijsbegroting.

Bronnen o.a.: Tweede Kamer, *Handelingen*, 9-11 oktober 1979, noot 2 bij blz. 235; Tweede Kamer, *Bijlagen Handelingen*, zitting 1979-1980, 16 193, nr. 14, Tweede Kamer, *Bijlagen Handelingen*, zitting 1980-1981, 16 193, nr. 26; Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, *Financieel overzicht van de gezondheidszorg*, no. 3 en no. 4.

Het schema in tabel 1 heeft nog enige toelichting. Een deel van de personeelsuitbreiding bij de trendvolgers in het kader van het Arbeidsplaatsenplan 1980 is in 1980 wel uitgezet, maar zal in 1981 dienen te worden gerealiseerd (1.600 arbeidsplaatsen). Hoewel het ten opzichte van de totale uitbreiding van de werkgelegenheid in de kwartaire sector om een relatief gering aantal arbeidsplaatsen gaat, dient bij de interpretatie van de uitkomsten toch met deze vertraagde effectuering rekening te worden gehouden. In een aantal gevallen betreft het geen werkelijk nieuwe arbeidsplaatsen die anders, vanwege de financieringswijze (= ongewijzigd beleid), verloren zouden gaan. Dit geldt voor circa 60% van de arbeidsplaatsen in de Actieplannen 6).

5) Vgl. Tweede Kamer, *Bijlagen Handelingen*, zitting 1979-1980, 15 800, hfst. 15, nr. 9, blz. 26. N.b. een deel van de kosten wordt door de (potentiële) werknemers zelf opgebracht in de vorm van salariskortingen voor de trendvolgers.

6) Tweede Kamer, *Bijlagen Handelingen*, zitting 1977-1978, 15 079, nrs. 1-2 en Tweede Kamer, *Bijlagen Handelingen*, zitting 1978-1979, 15 674, nrs. 1-2.

Een deel van de arbeidsplaatsenprogramma's is al vóór 1980 van start gegaan. Dit geldt o.a. voor het Actieplan 1979, dat deel uitmaakt van het Arbeidsplaatsenplan 1980 en het Actieplan 1978, dat op zich zelf staat. Het Actieplan 1978 (inclusief het Aanvullend Actieplan) wordt hier toch geanalyseerd omdat een groot gedeelte van de maatregelen na het jaar van lancering effectief blijft c.q. effectief wordt 7). De tijdhorizon van beide actieplannen is tamelijk groot, waardoor de toekomstige consequenties niet altijd even goed zichtbaar zijn. Met name is het interessant om de effecten van de cumulatie van Actieplannen te analyseren. Een globale uitsplitsing van de arbeidsplaatsen naar sectoren wordt in tabel 2 gepresenteerd. De in tabel 2 gehanteerde indeling is in overeenstemming met die in de SCP/CPB-publikatie *De kwartaire sector in jaren tachtig* 8). In enkele gevallen is een aantal sectoren samengevoegd.

Tabel 2. Uitsplitsing van de arbeidsplaatsenprogramma's voor 1980 naar sectoren

Sector	Aantal arbeidsplaatsen
Gezondheidszorg	10.190
Cultuur, recreatie en maatschappelijk werk	5.450
Onderwijs	4.950
Openbaar vervoer	1.000
Openbaar bestuur e.a.	7.900
Totaal	29.500

3. Het toetsingskader

In principe kunnen twee toetsbare aspecten van arbeidsplaatsenprogramma's in de kwartaire sector worden onderscheiden:

- arbeidsplaatsenprogramma's als afgeleide van de *allocatiefunctie* van de kwartaire sector; bij de allocatiefunctie gaat het om de verschaffing van goederen en diensten (op niet commerciële basis).
- arbeidsplaatsenprogramma's als afgeleide van de *werkgelegenheidsfunctie* van de kwartaire sector; d.w.z. gezien in het kader van het beleidsstreven naar een laag werkloosheidsniveau, zowel nationaal, regionaal als ten opzichte van bepaalde categorieën werkzoekenden.

Ten dele overlappen beide functies elkaar. Het gemaakte onderscheid is vooral van analytisch belang. Het begrip werkgelegenheidsfunctie van de kwartaire sector dient overigens ruimer te worden opgevat dan in het verleden, toen de werkgelegenheidsfunctie uitsluitend werd gezien als instrument ter beteugeling van conjuncturele werkloosheid. Het structurele karakter van de huidige werkloosheid heeft er steeds meer toe geleid de kwartaire sector een structureel groot aandeel in de werkgelegenheidscreatie te geven.

In dit artikel wordt ingegaan op de vraag of en in hoeverre de beoogde werkgelegenheidsuitbreidingen overeenstemmen met indicaties van de vraag naar door de kwartaire sector verschaft voorzieningen (de allocatiefunctie). Vanuit deze invalshoek zal de analyse zich voornamelijk beperken tot de beoogde structurele creatie van het aantal arbeidsplaatsen in de kwartaire sector. Geen aandacht wordt besteed aan de eventuele discrepantie tussen beoogde en gerealiseerde werkgelegenheidstoename in 1980 c.q. de verdeling van de werkgelegenheid over de verschillende categorieën op de arbeidsmarkt (de werkgelegenheidsfunctie 9). Deze beperkte toetsing stoelt op de volgende overwegingen:

- de primaire functie van de kwartaire sector is de verschaffing van goederen en diensten. De daarmee gepaard gaande werkgelegenheidscreatie is in principe een, zij het belangrijk, bijproduct 10);
- alleen aan arbeidsplaatsenplannen, die bovenop de bestaande regelingen („ongewijzigd beleid”) komen, kan wat betreft de werkgelegenheidscreatie een taakstellend karakter worden toegekend 11);

- voor het overgrote deel betreft de personeelsuitbreiding in 1980 structurele arbeidsplaatsen, waardoor een toetsing aan de allocatiefunctie het meest voor de hand ligt;
- elders is al uitgebreid ingegaan op de vraag of de creatie van structurele arbeidsplaatsen in de kwartaire sector de doelmatigste vorm van werkloosheidsbestrijding is 12).

Uitgangspunt voor de allocatieve toetsing is de geraamde ontwikkeling van de personeelsomvang volgens *De kwartaire sector in de jaren tachtig* inclusief de bijstelling in het memorandum *Planvorming kwartaire sector*. Deze raming („basisraming”) beoogt geen voorspelling van de gewenste of waarschijnlijke ontwikkeling van het arbeidsvolume in de kwartaire sector te geven, maar biedt een referentiekader op basis van de ontwikkeling in het gebruik van voorzieningen.

De basisraming is opgesteld in twee stappen. Tijdens de eerste stap is de trendmatige ontwikkeling van het voorzieningengebruik — eventueel gecorrigeerd voor veranderingen in omvang en samenstelling van de bevolking — geraamd. Deze raming van de (gecorrigeerde) ontwikkeling van het voorzieningengebruik fungeert als ruwe benadering (proxy) voor de toekomstige ontwikkeling van de vraag naar voorzieningen. In deze raming is dus zowel de expansieve gebruiksentwikkeling van de jaren zeventig als de huidige demografische ontwikkeling verdisconteerd. Als gebruiksindicatoren fungeren kengetallen zoals het aantal leerlingen, het aantal patiënten, het aantal cliënten, het aantal reizigerskilometers e.d. Tijdens de tweede stap is met behulp van deze geraamde trendmatige ontwikkeling van het voorzieningengebruik het daarmee verbonden arbeidsvolume geraamd. Hierbij wordt uitgegaan van een vaste verhouding tussen het gebruik van voorzieningen en het arbeidsvolume. Dit geeft deze raming het karakter van een basis- of referentieraming. In een dergelijke referentieraming wordt geen rekening gehouden met factoren als kwaliteitsverbetering, intensivering van de zorg, ontwikkeling van het ziekteverzuim, stijging van de arbeidsproductiviteit onder invloed van automatisering en hogere kwaliteit van het personeelsbestand enz.

Het voorafgaande impliceert dat een vergelijking van de beleidsmatig bepaalde personeelsontwikkeling met de in *De kwartaire sector in de jaren tachtig* geraamde personeelsontwikkeling al — afgezien van enige nuanceringen — een toetsing van de personeelsontwikkeling aan het verloop van het voorzieningengebruik betekent. Eventuele afwijkingen die bij een dergelijke vergelijking aan het licht komen, kunnen worden verklaard uit de volgende twee factoren:

- a. een ander beoogd of verwacht verloop van het voorzieningengebruik;
- b. een andere beoogde of verwachte ontwikkeling van de personeel/gebruikverhouding.

Ten aanzien van a worden twee gevallen onderscheiden. In de eerste plaats kan het gaan om een autonome wijziging van het voorzieningengebruik ten opzichte van de ramingen in *De kwartaire sector in de jaren tachtig*. In de tweede plaats kan er als gevolg van „nieuw beleid” een wijziging van het gebruik worden beoogd, die repercussies heeft voor de personeelsontwikkeling. Soms, maar niet noodzakelijk, impliceert

7) Zie R. Goudriaan, *Arbeidsplaatsenplannen of arbeidsplaatsenplannen?*, SCP-cahier nr. 27, Rijswijk, 1981, blz. 48 e.v.

8) Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau, *De kwartaire sector in de jaren tachtig*, 's-Gravenhage, 1980.

9) Zie hiervoor Goudriaan, t.a.p., blz. 15-19.

10) Ministerie van Financiën, *Miljoenennota 1981*, 's-Gravenhage, 1980, blz. 56.

11) Idem

12) Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau, *Planvorming Kwartaire Sector*, SCP-cahier nr. 25, Rijswijk 's-Gravenhage, 1981 en V. P. C. F. Herzberg en J. B. Vermetten, *Multicriteria-analyse van de personeelsuitbreiding in de kwartaire sector*, CPB Occasional Paper nr. 25, 's-Gravenhage, 1981.

een dergelijke afwijking van de trendmatige ontwikkeling van het voorzieningengebruik ook een beleidsmatig bepaalde wijziging van de personeel/gebruikverhouding (b). Aangezien de ontwikkeling van de personeel/gebruikverhouding zich het eenvoudigst laat interpreteren, zal bij de allocatieve toetsing enige aandacht aan deze quote worden besteed.

4. Arbeidsplaatsenprogramma's en voorzieningengebruik: een globale toetsing

De totale personeelsuitbreiding van de kwartaire sector in 1980 nader beschouwd

In het memorandum *Planvorming Kwartaire Sector* (PKS) wordt gedurende de periode 1980-1985 voor de kwartaire sector een gemiddelde jaarlijkse personeelsuitbreiding met 5.800 manjaren geraamd. De arbeidsplaatsenprogramma's voor 1980 beogen — alleen al voor dat jaar — zowel een structurele uitbreiding met bijna 26.000 manjaren als het behoud van circa 3.500 arbeidsplaatsen die anders gezien de financieringswijze verloren zouden gaan. Het valt onmiddellijk op dat hier sprake is van een aanzienlijke discrepantie. De beleidsmatig bepaalde personeelsuitbreiding is bijna 4,5 maal zo groot als de volgens de PKS-methodiek geraamde personeelsuitbreiding. Anders gezegd, de in PKS geraamde personeelsuitbreiding voor de gehele periode 1980-1985 wordt bijna in één jaar bereikt.

In de bovenstaande personeelsuitbreidingen is ook de personeelsuitbreiding in de heterogene sector openbaar bestuur e.a. (inclusief werkvormen in de justitiële sfeer) verwerkt. Voor deze sector ontbreekt thans, behalve voor enkele werkvormen in de justitiële sfeer, nog een adequate gebruiksindicator, zodat de referentieraming voor deze sector met meer onzekerheid is omgeven dan die voor de overige sectoren. Voor het overgrote deel van de sector openbaar bestuur e.a. is verondersteld dat het arbeidsvolume zich parallel ontwikkelt met de bevolkingsomvang (een proxy voor de gevraagde diensten). Deze invalshoek resulteert in een betrekkelijk geringe personeelsuitbreiding. De sector openbaar bestuur e.a. levert voornamelijk goederen met een sterk intermediair c.q. collectief karakter. Dit betekent dat als alternatieve gebruiksindicator wellicht de gemiddelde ontwikkeling van de dienstverlening in de overige delen van de kwartaire sector kan worden gebruikt. Uitgaande van deze veronderstelling komt de referentieraming van de personeelsuitbreiding in de sector openbaar bestuur e.a. iets meer dan twee maal zo hoog uit als in het geval dat de bevolkingsomvang als indicator wordt genomen. Het is ook denkbaar dat de personeelsuitbreiding in de sector openbaar bestuur e.a., gezien de genoemde problemen, bij de toetsing in het geheel niet in de beschouwing wordt genomen. In tabel 3 zijn de drie besproken varianten samengevat.

Tabel 3. De beleidsmatig bepaalde personeelsuitbreiding voor 1980 a) vergeleken met het referentiekader; drie varianten

	Personeelsuitbreiding volgens de referentieraming (a)	Beoogde personeelsuitbreiding b)	Absoluut verschil (b-a)
Variante inclusief openbaar bestuur e.a.: — deze volgt de groei van de bevolking — deze volgt de groei van de overige delen van de kwartaire sector	5.800 7.100	25.740 25.740	19.940 18.640
Variante exclusief openbaar bestuur e.a.	4.600	17.840	13.240

a) In deze tabel wordt de beoogde personeelsuitbreiding gepresenteerd in tegenstelling tot tabel 1 en tabel 2 waar een vergelijking wordt gepresenteerd ten opzichte van een situatie zonder de arbeidsplaatsenprogramma's. Voor het kleuter- en basisonderwijs is 1979 aangehouden i.v.m. de inwerkingtreding van het Actieplan 1979.

b) I.v.m. de aard van de actieplannen uitsluitend kleuter- en basisonderwijs. Voor de overige onderwijssectoren ontbreken adequate gegevens. De 240 arbeidsplaatsen die in het Actieplan 1979 waren voorzien voor het voortgezet onderwijs, zijn hier dan ook niet toegerekend.

Tabel 3 laat zien dat personeelsuitbreiding volgens de referentieraming niet ongevoelig is voor de behandeling van de sector openbaar bestuur e.a. Het totale beeld verandert hierdoor echter niet wezenlijk. De totale beleidsmatig bepaalde personeelsuitbreiding blijft enkele malen groter dan die volgens het referentiekader. Slechts een gering deel van de uitbreiding boven het niveau van de referentieraming kan worden toegeschreven aan exogene factoren los van de dienstverlening, zoals toegenomen ziekteverzuim, verkorting van de arbeidstijd en dergelijke (13). In hoeverre er voor het overige sprake is van een kwaliteitsverbetering als gevolg van een vergrote personeelsinzet per gebruikseenheid, is op dit hoge aggregatieniveau moeilijk vast te stellen. In het SCP-cahier nr. 27 is bij de toetsing op lager aggregatieniveau waar mogelijk steeds op de interpretatie van deze uitkomsten nader ingegaan.

De verdeling van de personeelsuitbreiding over de verschillende sectoren

In deze subparagraaf wordt een globale toetsing van de verdeling van de personeelsuitbreiding naar beleidssectoren gegeven. Gezien de afwijkende behandeling van de sector openbaar bestuur e.a. wordt deze sector niet in de analyse betrokken. Centraal staat hier de vraag of de verdeling van de personeelsuitbreiding in 1980 overeenkomt met de in *De kwartaire sector in de jaren tachtig* geraamde verdeling. Dit betekent dat in tegenstelling tot de voorafgaande paragraaf niet het niveau, maar de verdeling over beleidssectoren onderwerp is van nadere analyse. Deze analyse dient inzicht te verschaffen in de mate waarin de beoogde personeelsontwikkeling rekening houdt met belangrijke allocatieve aspecten, zoals de relatieve groei van het gebruik van een aantal voorzieningen.

Om het inzicht in de betekenis van de (absolute) afwijkingen ten opzichte van het referentiekader te vergroten, worden in tabel 4 twee relatieve grootheden geïntroduceerd. In de eerste kolom van tabel 4 worden de absolute afwijkingen per sector gerelateerd aan de totale afwijking van het referentiekader (13.750). Op deze wijze blijkt de relatieve bijdrage van elke sector aan de discrepantie tussen de beoogde ontwikkeling van de personeelsomvang en die volgens het referentiekader. De kengetallen verschaffen geen volledig inzicht doordat zij gevoelig zijn voor de niveauhoogte van de desbetreffende sector. Om hiervoor te corrigeren is in de tweede kolom

Tabel 4. Relatieve afwijkingen van de beoogde personeelsuitbreiding in 1980 a) ten opzichte van het referentiekader b)

	Aandeel in de totale afwijking in procenten (a)	Afwijking in procenten van het niveau in 1980 (b)
Gezondheidszorg	57,6	2,9
Cultuur, recreatie en maatschappelijk werk	15,6	1,5
Kleuter- en basisonderwijs c)	25,4	4,1
Openbaar vervoer	1,3	0,4
Totaal c.q. gemiddeld	100,0	2,5

a) Voor het kleuter- en basisonderwijs 1979, i.v.m. de inwerkingtreding van het Actieplan 1979.

b) Exclusief openbaar bestuur e.a.

c) I.v.m. de aard van de actieplannen uitsluitend kleuter- en basisonderwijs. Voor de overige onderwijssectoren ontbreken adequate gegevens. De 240 arbeidsplaatsen, die in het Actieplan 1979 waren voorzien voor het voortgezet onderwijs, zijn hier dan ook niet toegerekend.

van tabel 4 de afwijking van het referentiekader per sector gerelateerd aan de geraamde omvang van de desbetreffende sector. Dit verschaft inzicht in de mate waarin elke sector van het referentiekader is afgeweken.

Uit tabel 4 blijkt dat in de sectoren gezondheidszorg en onderwijs de grootste relatieve afwijkingen van het referentiekader plaatsvinden. De grootste bijdrage aan de totale afwijking wordt geleverd door de sector gezondheidszorg. Daar deze sector qua personeelsomvang van de hier beschouwde sectoren de grootste is, wordt dit effect (relatief gezien) ten dele gemitigeerd. Gerelateerd aan de eigen omvang van de sector blijkt de afwijking het grootst te zijn in de sfeer van het kleuter- en basisonderwijs. Dit effect wordt met name bewerkstelligd door de in deze sfeer beoogde verlaging van leerlingenscalen.

In de sector CRM en in de sector openbaar vervoer is de afwijking van het referentiekader relatief gering in vergelijking met de sectoren gezondheidszorg en kleuter- en basisonderwijs.

Uit het voorgaande kan globaal een aantal conclusies worden getrokken:

- de beoogde uitbreiding van de kwartaire sector lijkt aanzienlijk uit te gaan boven het niveau dat op grond van de ontwikkeling in het voorzieningengebruik bij constante kwaliteit adequaat zou zijn;
- de toedeling aan verschillende sectoren vertoont aanzienlijke verschillen met het op grond van het voorzieningengebruik af te leiden patroon;
- de oorzaken van de hiervoor geschetste discrepanties hangen samen met een sterke toename van de personeelssterkte per gebruiker of gebruikseenheid, die aanzienlijk tussen sectoren verschilt en niet het gevolg lijkt te zijn van bewust door beleidsbepalende instanties gestelde prioriteiten.

De analyse heeft zicht tot dusverre bewogen op een vrij hoog aggregatieniveau, namelijk op verschillen *tussen* sectoren. In de aan dit artikel ten grondslag liggende uitgebreide studie is echter aangetoond dat als gevolg van de voor 1980 gelanceerde arbeidsplaatsenprogramma's ook *binnen* sectoren aanzienlijke verschillen in de ontwikkeling van de personeel/gebruikverhouding optreden. Dit is echter geen nieuwe ontwikkeling. In het recente verleden (1973-1978) traden reeds aanzienlijke verschillen op in de ontwikkeling van de personeel/gebruikverhouding *tussen* sectoren en *binnen* sectoren (14). De algemene trend was een jaarlijkse stijging van de personeel/gebruikverhouding met 1,7%. Deze stijging nam circa 60% van de groei van het arbeidsvolume in de kwartaire sector in de periode 1973-1978 voor haar rekening. Slechts de resterende 40% van de groei van het arbeidsvolume kon worden toegeschreven aan de ontwikkeling van het voorzieningengebruik. Deze ontwikkeling heeft zich dus ook in 1980 (versterkt) voortgezet.

5. Slot

In dit artikel is geen aandacht besteed aan de vraag of structurele uitbreiding van de personeelssterkte van de kwartaire sector een doelmatig middel voor werkloosheidsbestrijding is en evenmin aan de geringe doeltreffendheid van het Arbeidsplaatsenplan 1980 (een realisatie van 41% in 1980) (15).

Er is slechts een poging gedaan om te onderzoeken of de verdeling van de voorgenomen personeelsuitbreiding in de kwartaire sector overeenstemt met de ontwikkeling van het gebruik van de door de verschillende onderdelen en werkvormen van de kwartaire sector geleverde voorzieningen („allocatiefunctie”). Als referentiekader bij de allocatieve toetsing is gekozen voor een ontwikkeling van het arbeidsvolume parallel aan de trendmatige ontwikkeling van het voorzieningengebruik, waarbij rekening is gehouden met veranderingen in omvang en samenstelling van de bevolking. Uit deze analyse komt naar voren dat de beoogde personeelsuitbreiding in de kwartaire sector vele malen hoger is dan die volgens het referentiekader:

een beoogde uitbreiding met bijna 26.000 arbeidsplaatsen versus volgens het referentiekader een adequate uitbreiding met bijna 6.000 arbeidsplaatsen. Ook wanneer voor de relatief grote sector openbaar bestuur e.a. een alternatieve variant wordt gehanteerd, in verband met de onzekerheden bij de ramingen voor deze sector, blijven de discrepanties tussen beoogde personeelsuitbreiding en het referentiekader pregnant: bijna 26.000 versus ruim 7.000 arbeidsplaatsen.

Behalve het niveau van de personeelsuitbreiding vertoont de verdeling van de personeelsuitbreiding over de verschillende (deel-)sectoren aanzienlijke verschillen met het op grond van het voorzieningengebruik te verwachten patroon. Dit is het gevolg van de gebrekkige onderlinge afstemming van de verschillende arbeidsplaatsenprogramma's in 1980 en het ontbreken van een expliciete prioriteitenstelling voor de verdeling van de personeelsuitbreiding over de verschillende beleidssectoren van de kwartaire sector.

Na deze blik achterom rijst de vraag of en in welke vorm toekomstige werkgelegenheidsplannen zowel een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van de werkloosheidsproblematiek en gelijktijdig — gelet op de gebruiksentwikkeling — een evenwichtiger personeelsontwikkeling in verschillende onderdelen van de kwartaire sector garanderen.

Toekomstige werkgelegenheidsplannen dienen, mede gezien het voorafgaande, in elk geval de volgende onderdelen te bevatten:

- a. een coherente visie op de keuze tussen de creatie van arbeidsplaatsen in de kwartaire sector en overige sectoren van de economie;
- b. een integrale afweging van sectorale werkgelegenheidsuitbreiding in de kwartaire sector;
- c. een verkorting van de arbeidsduur door middel van de stimulering van deeltijdarbeid en/of arbeidstijdverkorting, gelet op omvang van de huidige overschotten op de arbeidsmarkt.

In de regeringsverklaring van het tweede kabinet-Van Agt (16) wordt gerept over een werkgelegenheidsplan dat de stijging van de werkloosheid een halt moet toeroepen. Dit plan omvat zowel maatregelen ter versterking van de marktsector als een uitbreiding van de werkgelegenheid in de kwartaire sector, alsmede een herverdeling van de beschikbare werkgelegenheid door middel van de stimulering van deeltijdarbeid, waarbij de overheid als grootste werkgever een voorttrekkersrol zal dienen te vervullen. In de regeringsverklaring wordt ook het belang van een samenhangend personeelsplan voor de kwartaire sector gememoreerd vanwege de noodzaak van verschuivingen tussen deelsectoren in de kwartaire sector, die onder andere het gevolg zijn van de demografische ontwikkeling. Daartoe is de minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend bewindsman voor planvorming in de kwartaire sector aangewezen. De verhoopde planvorming dient in ieder geval te voldoen aan de drie in deze slotparagraaf geformuleerde criteria.

De beleidsmatige uitbreiding van de personeelssterkte van de kwartaire sector in 1982 bedraagt ongeveer 7.000 manjaren. De allocatie van de betrokken arbeidsplaatsen is nog niet „planmatig” geschied. Een eerste test-case voor de planvorming in de kwartaire sector zal daarom de verdeling van de f. 150 mln. 17) zijn die in het kader van het werkgelegenheidsplan 1982 voor een extra uitbreiding van de werkgelegenheid in de kwartaire sector beschikbaar is.

René Goudriaan

14) Vgl. *Planvorming Kwartaire Sector*, blz. 26.

15) Goudriaan, t.a.p., blz. 16.

16) Tweede Kamer, *Handelingen*, 16-20 november 1981, blz. 326-340.

17) Idem, blz. 328.