

# Bezuinigingen op de kwartaire dienstverlening: afbraak of versobering?

DR. H. DE GROOT\*

**Het huidige kabinet heeft duidelijke opvattingen over de omvang van de collectieve sector. De collectieve sector zou in de loop der jaren te zeer zijn uitgedijd en thans door zijn omvang een belemmering zijn gaan vormen voor economisch herstel. Derhalve moet er in de collectieve uitgaven worden gesneden. De oppositie en de door het ombuigingsbeleid getroffen groepen brengen daar tegen in dat het regeringsbeleid tot afbraak van de verzorgingsstaat leidt. Of en in hoeverre de kwartaire dienstverlening werkelijk wordt aangetast, wordt in dit artikel nader onderzocht. De recente overheidsbezuinigingen blijken voor het eerst sinds het ontstaan van de verzorgingsstaat te leiden tot een daling van het arbeidsvolume in de dienstverlenende instellingen, met naar schatting ruim 1% per jaar tot 1986. Maar gezien de intensivering van de dienstverlening in de laatste jaren, betekent dit niet dat de klok jaren wordt teruggezet. Wanneer de kwaliteit van de dienstverlening wordt gemeten aan de personeelsinzet per gebruiker of per gebruikseenheid, zou de kwaliteit van de voorzieningen in de collectieve sector zich in 1986 ongeveer op hetzelfde niveau bevinden als in 1979.**

## 1. Inleiding

De voorzieningen van de verzorgingsstaat staan onder druk. Door de overheid wordt zowel bezuinigd op sociale uitkeringen, salarissen van ambtenaren en trendvolgers als op uitgaven van overheidsinstellingen en gesubsidieerde instellingen waarmee diensten aan de burgers worden gefinancierd. In dit artikel wordt geprobeerd na te gaan wat die laatste bezuinigingen betekenen in termen van werkgelegenheid en voorzieningenniveau.

Is er werkelijk sprake van een afbraak of gaat het om een bescheiden versobering? Een zinvol antwoord op die vraag kan slechts worden gegeven na een analyse van de ontwikkelingen in het verleden. In de tweede paragraaf wordt daartoe een poging gedaan. Daarin staan centraal de omvang van het beroep op de verschillende vormen van dienstverlening in het recente verleden en de ontwikkeling van de personeelsinzet per gebruiker of gebruikseenheid. Met deze laatste globale maatstaf kan de intensivering van de dienstverlening worden gemeten. In de derde paragraaf worden de kabinetsplannen, zoals die in het regeerakkoord staan, bekeken op hun mogelijke consequenties voor het niveau en de intensiteit van de dienstverlening in de jaren tot 1986. Daartoe wordt eerst een becijfering gegeven van de mogelijke gevolgen voor de werkgelegenheid in de kwartaire sector, waar immers de producenten van de diensten van de verzorgingsstaat meestal worden gevonden 1). Ten slotte wordt in paragraaf vier een aantal conclusies geformuleerd.

Bij de analyse is uitvoerig gebruik gemaakt van het in september verschenen eindrapport van de interdepartementale commissie Harmonisatie ramingen kwartaire sector (het HARK-rapport) 2). Deze commissie is tussen 1981 en 1983 werkzaam geweest ten behoeve van een meer rationele werkwijze bij de uitbreiding c.q. inkringing van personeel in de kwartaire sector. In het rapport wordt er voor gepleit in het beleid expliciet rekening te houden met indicaties van de vraag naar voorzieningen.

## 2. De ontwikkeling 1975-1981

Bij een beoordeling van de ontwikkeling in het verleden is een fundamenteel probleem hoe de productie in de verschillende on-

derdelen van de kwartaire dienstverlening wordt gemeten. Omdat meestal sprake is van dienstverlening zonder directe overdracht van materiële goederen is het meetprobleem aanzienlijk, wat overigens ook voor bepaalde diensten in de marktsector geldt. Omdat bovendien de kwartaire sector pas recent in de belangstelling is komen te staan van de gegevensverzamelaars, is er weinig informatie in de vorm van tijdreeksen.

Wat vaak wel gemeten is zijn aantallen gebruikers van een voorziening, b.v. aantallen leerlingen, patiënten, bezoekers enz., soms aangevuld met gegevens over de intensiteit van het gebruik via indicatoren als de ligduur in een ziekenhuis, het aantal gevolgde lessen enz. Uiteraard geven deze indicatoren geen rechtstreeks beeld van het uiteindelijk beoogde produkt van de dienstverlening, zoals verhoging van kennis en vaardigheden in het onderwijs, of een verbetering van de gezondheidstoestand bij de gezondheidszorg. De laatste, „echte” produkt- of outputindicatoren, zijn niet of nauwelijks op bevredigende wijze vast te stellen. Over de methodologische problemen van produktmeting in de collectieve sector zij verwezen naar het overzicht van Van de Kar 3).

De inzet van arbeidskracht en geldmiddelen is vaak wel goed te meten. De personeelsinzet per gebruiker of gebruikseenheid geeft in beginsel, na correctie voor niet-gewerkte uren door vakantie of ziekte, een indruk van de intensiteit van de dienstverlening. Maar ook hier is de interpretatie niet eenvoudig.

Zo hoeft een verhoging van de personeelsdienst per gebruiker niet te leiden tot een toename van verrichtingen of het beoogde produkt. Het extra personeel kan b.v. gebruikt zijn voor bureaucratie-

\* Medewerker Sociaal en Cultureel Planbureau, afdeling systeemanalyse. Met dank aan Rene Goudriaan, Evelien Hooymans, Evert Pommer, Leendert Ruitenbergh en Frank van Tulder, allen medeproducenten van het HARK-rapport, en aan Floor van Herwaarden en Flip de Kam voor commentaar.

1) De kwartaire sector omvat de overheid en de dienstverlening op het gebied van o.a. onderwijs, gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, openbaar vervoer. Voor een afbakening zie noot 2).

2) Ministerie van Binnenlandse Zaken/SCP, *Over voorzieningengebruik en personeel in de kwartaire sector 1983-1987*, 1983.

3) H. M. van de Kar, *Economische indicatoren ten behoeve van het welzijnsbeleid*, Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, 1981.

sche structuren die niet leiden tot een verhoging van omvang en kwaliteit van de diensten aan de gebruiker. Ook kan de toegenomen inzet hebben geleid tot meer verrichtingen ten behoeve van de cliënt zonder dat de uiteindelijke output vergroot is. Zo kunnen klassen worden verkleind zonder intensievere individuele begeleiding, zodat de leerprestaties niet noodzakelijk toenemen. Eveneens behoeft een intensievere medische behandeling niet automatisch tot een betere gezondheidstoestand te leiden. Anderzijds hoeft een verlaging van de personeelsinzet per gebruiker nog geen achteruitgang van het voorzieningenniveau te betekenen. De inzet van meer materiële middelen kan, b.v. via automatisering, een verhoging van de produktie ten gevolge hebben. Te denken valt daarbij aan administratief werk bij het openbaar bestuur, bibliotheken en de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid. Dit betekent dat met enige voorzichtigheid moet worden gekeken naar de indicaties van gebruik en personeel die in deze paragraaf worden geanalyseerd.

Voor 39 voorzieningen is een opstelling gemaakt van de ontwikkeling van het gebruik van die voorzieningen, gemeten aan bepaalde indicatoren, de totale personeelssterkte en de verhouding van beide. De gegevens zijn grotendeels afkomstig uit het technisch rapport behorend bij het eerder genoemde HARK-rapport. Aanvullende gegevens over het voortgezet onderwijs zijn afkomstig uit CBS-statistieken. Alleen die schoolsoorten zijn opgenomen waarvoor vanaf 1975 personeelsgegevens beschikbaar waren. Voor het wetenschappelijk onderwijs zijn gegevens uit een Heroverwegingsrapport gebruikt 4). De personeelscijfers betreffen in de meeste voorzieningen het totale personeel. Bij de onderwijsvoorzieningen ontbreekt echter het niet-onderwijzend personeel 5). Bij twee voorzieningen, de algemene, categorale en academische ziekenhuizen, samen aangeduid als ziekenhuizen, en de psychiatrische ziekenhuizen zijn verschillende gebruiksindicatoren gehanteerd. Deze zijn aan verschillende personeelscategorieën gekoppeld. Dit om recht te doen aan zowel de klinische als de poliklinische functie van de ziekenhuizen, alsmede aan de verschillen tussen „bedgebonden” en „patiëntgebonden” personeel dat respectievelijk aan het aantal verpleegdagen en het aantal opgenomen patiënten is gekoppeld. Details zijn in het technisch HARK-rapport te vinden. De resultaten staan in tabel 1. Per deelsector zijn de voorzieningen geordend naar het tempo waarin het gebruik van de voorzieningen, zoals hier geïndiceerd, is toegenomen.

Alle voorzieningen te zamen omvatten een arbeidsvolume van 617.000 arbeidsjaren in 1981, circa de helft van de kwartaire sector. Belangrijke ontbrekende sectoren zijn het openbaar bestuur bij rijk en lagere overheden, waarover nauwelijks gebruiksgegevens beschikbaar zijn, en defensie waar uiteraard het zuiver collectieve karakter een probleem vormt.

De tabel laat het volgende beeld zien. In vrijwel alle voorzieningen is de personeelssterkte toegenomen. Opvallend is de sterke stijging van de personeel/gebruik-verhouding bij voorzieningen waar het gebruik afneemt, zoals het kleuteronderwijs, pedagogische academies en zwembaden. Voor een deel is dit verschijnsel toe te schrijven aan het meenemen van personeel (b.v. administratie, huishoudelijk personeel) dat niet, of slechts indirect met het gebruik samenhangt. Overigens geldt dit niet voor de cijfers voor het onderwijs, die alleen het onderwijzend personeel betreffen. De sterke stijging van de personeel/leerling-verhouding in het kleuter- en lager onderwijs is een gevolg van opeenvolgende klasseverkleiningen, al dan niet in het kader van arbeidsplaatsenplannen 6), en het ontheffingsbeleid bij de opheffing van kleine scholen. Een meer gedetailleerde analyse van de onderwijssector is elders gegeven 7). Ook in delen van de gezondheidszorg is sprake van relatief grote intensivering van de dienstverlening.

Opvallend is verder de sterke afname van de personeel/gebruik-verhouding bij de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid. Dit is een rechtstreeks gevolg van de enorme toename van de werkloosheid in de geschetste periode – een verdubbeling tussen 1975 en 1981. Dit heeft uiteraard geleid tot een navenante toename van het aantal uitkeringsontvangers en ingeschrevenen bij de arbeidsbureaus. Uiteraard kan de vraag gesteld worden of de vraag naar arbeidsbemiddeling niet mede gerelateerd zou moeten worden aan het (afnemend) aantal vacatures, waardoor er een ander beeld zou ontstaan. In hoeverre bij de diverse organen die te maken hebben met de sociale-verzekering uitkeringen sprake is geweest van opvang van de groei door automatisering, is uit deze cijfers niet af te lezen. Deze voorbeelden zijn illustratief voor de problemen die zich

Tabel 1. Jaarlijkse procentuele groeicijfers van het gebruik, personeel en personeel per gebruiksindicator, 1975–1981

Voorziening	Gebruiksindicator	Gebruik	Personeel	Personeel/gebruik
<i>Onderwijs</i>				
Pedagogische academies . . . . .	leerlingen	- 7,9	- 1,8	6,7
Kleuteronderwijs . . . . .	leerlingen	- 4,0	- 1,2	2,9
Lager onderwijs . . . . .	leerlingen	- 1,7	0,2	1,9
Huishoud/nijverheidsonderwijs . . . . .	leerlingen	1,1	1,6	0,5
Buitengewoon onderwijs . . . . .	leerlingen	1,4	2,1	0,7
VWO/HAVO/MAVO . . . . .	leerlingen	1,8	2,4	0,6
Wetenschappelijk onderwijs . . . . .	leerlingen	2,0	1,0	- 1,0
Lager technisch onderwijs . . . . .	leerlingen	2,4	3,7	1,3
Hoger technisch onderwijs . . . . .	leerlingen	4,1	2,1	- 1,9
Middelbaar technisch onderwijs . . . . .	leerlingen	4,7	4,7	- 0,0
<i>Gezondheidszorg</i>				
Inrichtingen voor zintuiglijk gehandicapten . . . . .	bezette bedden	- 3,0	2,8	6,1
Ziekenhuizen . . . . .	verpleegdagen	- 0,9	0,1	0,8
Ziekenhuizen . . . . .	opnamen	1,8	5,4	3,5
Ziekenhuizen . . . . .	verwijskaarten	1,0	5,7	4,6
Psychiatrische ziekenhuizen . . . . .	verpleegdagen	- 0,9	0,0	0,9
Psychiatrische ziekenhuizen . . . . .	opnamen	3,7	4,1	0,4
Psychiatrische ziekenhuizen . . . . .	dagbehandelingsdagen	24,2	21,2	- 2,5
Verloskundigen . . . . .	bevallingen	0,3	0,4	0,1
Specialisten . . . . .	verwijskaarten	1,0	3,8	2,8
Zwakzinnigeninrichtingen . . . . .	bezette bedden	2,1	4,3	2,2
Tandartsen . . . . .	halfjaarlijkse controles	2,5	5,5	2,9
Verpleeghuizen . . . . .	patiënten	3,0	3,7	0,7
Ziekenfondsen . . . . .	personeel gezondheidszorg	3,2	4,8	1,6
Kraamcentra . . . . .	verzorgingen	5,4	4,2	- 1,1
<i>Openbaar vervoer</i>				
Stadsvervoer . . . . .	reizigerskilometers	0,7	3,7	3,0
Spoorwegen . . . . .	reizigerskilometers	1,4	1,2	- 0,1
Streekvervoer . . . . .	reizigerskilometers	3,4	1,6	- 1,7
<i>Uitvoering sociale voorzieningen</i>				
Raden van arbeid . . . . .	uitkeringontvangers	2,0	2,0	- 0,0
Sociale werkvoorzieningen . . . . .	werknemers	5,2	3,1	- 2,0
Bedrijfsverenigingen e.a. . . . .	uitkeringontvangers	7,8	4,0	- 3,5
Arbeidsbureaus . . . . .	ingeschrevenen	12,0	4,4	- 6,8
<i>Overige voorzieningen</i>				
Zwembaden . . . . .	bezoeken	- 3,2	1,4	4,8
TBR-inrichtingen . . . . .	patiënten	0,3	1,2	0,9
Bejaardenoorden . . . . .	verzorgden	0,3	1,8	1,5
Gezinsverzorging . . . . .	hulpuren	1,3	2,1	0,8
Reclassering . . . . .	cliënten	2,3	0,5	- 1,7
Gevangeniswezen . . . . .	strafjaren	2,9	4,8	1,9
Bibliotheken . . . . .	uitleningen	7,0	2,6	- 4,1
Gehandicaptenzorg . . . . .	verzorgden	8,8	11,3	2,3

bij de keuze en interpretatie van de gebruiksindicatoren voordoen.

Voor een duidelijk beeld is het zinvol de voorzieningen te groeperen in een aantal grote deelsectoren. Door weging van de gebruiksindicatoren met de personeel/gebruikverhouding in 1975 ontstaat een indicator die gezien kan worden als een maat voor het totale gebruik van voorzieningen in een deelsector. Deze „gebruiksindicator”, analoog aan de volume-index die ontstaat door deflatie van bijvoorbeeld nominale consumptieve bestedingen, geeft aan hoe de personeelssterkte zich zou ontwikkelen bij een gebruik zoals dat feitelijk heeft plaatsgevonden en een personeel/gebruik-verhouding op het niveau van 1975. Tabel 2 geeft de resultaten voor een aantal deelsectoren. Alleen de voorzieningen uit tabel 1 zijn opgenomen.

Tabel 2. Jaarlijkse procentuele toename van gebruik, personeel en de personeel/gebruikverhouding in de kwartaire sector, 1975–1981

Deelsector	Gebruik	Personeel	Personeel/gebruik
Onderwijs . . . . .	- 0,1	1,2	1,3
Gezondheidszorg . . . . .	1,1	2,8	1,7
Overige voorzieningen . . . . .	1,2	2,4	1,2
Openbaar vervoer . . . . .	1,9	2,0	0,1
Uitvoering sociale zekerheid . . . . .	7,0	3,6	- 3,2
Totaal . . . . .	1,2	2,3	1,1
Subtotaal excl. sociale zekerheid . . . . .	0,9	2,2	1,4

4) Heroverweging groeps grootte onderwijs, Tweede Kamer 1981-1982, 16 625, nr. 48.

5) Bij het kleuter- en gewoon lager onderwijs zijn bovendien alleen de verplichte leerkrachten opgenomen. Extra leerkrachten voor b.v. anderstalige kinderen beïnvloeden het geschetste beeld dus niet.

6) R. Goudriaan, *Arbeidsplaatsenplannen of arbeidsplaatsen plannen*, SCP-cahier 27, 1981.

7) H. de Groot, *Minder kinderen, minder geld voor onderwijs? Openbare Uitgaven*, jg. 15, 1983, blz. 3-11.

Uit tabel 2 blijkt dat *circa de helft* van de groei van de personeelssterkte tussen 1975 en 1981 kan worden toegeschreven aan de groei van het gebruik van voorzieningen, zoals hier geïndiceerd, en voor het overige aan de gestegen personeelsinzet per gebruiker. Wanneer de uitvoering van de sociale zekerheid buiten beschouwing wordt gelaten blijkt circa 40% van de personeelstoename aan de ontwikkeling van het gebruik te kunnen worden toegeschreven. Een vergelijkbaar cijfer werd door het SCP/CPB al gevonden voor de periode 1973-1978 in een rapport over de kwartaire sector in de jaren tachtig 8). De gestegen personeelsinzet per gebruiker is de resultante van intensivering van de dienstverlening, toegenomen „overhead”, en mogelijk ook van een daling van de productieve arbeidstijd door toegenomen vakantie en ziekteverzuim. Het laatste effect is waarschijnlijk gering. Zo is tussen 1975 en 1981 het ziekteverzuim gemiddeld zelfs afgenomen 9). De stijging van het aantal vakantiedagen zou bij gelijkblijvende produktiviteit en produktie tot een verhoging van de personeelssterkte met 0,3 à 0,4% per jaar hebben geleid, gelet op de definitie van een arbeidsjaar 10).

Op grond van deze gegevens kan worden geconcludeerd dat het gebruik van de diensten van de kwartaire sector de afgelopen jaren globaal met 1% per jaar is gegroeid, terwijl de personeelsinzet per gebruiker of gebruikseenheid met 1 à 1,5% gegroeid is. Een meer dan gemiddelde groei van het gebruik laten de maatschappelijke diensten, openbaar vervoer en uitvoering van sociale zekerheid zien. In het beschouwde deel van het onderwijs neemt het gebruik per saldo af, vooral als gevolg van het dalend aantal leerlingen bij het kleuter- en lager onderwijs. De intensivering van de dienstverlening is relatief groot bij de gezondheidszorg, zodat daar de personeelstoename relatief groot is. In het openbaar vervoer is nauwelijks sprake van intensivering, terwijl de uitvoering van de sociale zekerheid met een afnemende personeelsinzet per gebruiker gepaard gaat.

Uiteraard heeft de intensivering per deelsector verschillende oorzaken. Zo speelt bij het onderwijs de klasseverkleining een belangrijke rol, in de gezondheidszorg de intensivering van de medische zorg onder invloed van de medisch-technische ontwikkeling en de relatief autonome positie van de aanbieders van de diensten.

Per saldo heeft de werkgelegenheid in de kwartaire sector evenwel een groei van 2 tot 3% per jaar ondergaan. Na 1980 treedt een afzwakking van de groei op; in 1983 zou van een vrijwel gelijkblijvende werkgelegenheid sprake zijn 11). Deze ontwikkeling staat in scherp contrast met de situatie in de marktsector waar vanaf 1980 een scherpe daling van de werkgelegenheid plaatsvindt met circa 3% per jaar. Ook in vergelijking met de daling van de consumptieve bestedingen aan (markt)goederen en diensten steekt de nog groeiende consumptie van de (quasi-)collectieve diensten nog gunstig af.

### 3. De toekomstige ontwikkeling

De vraag is in hoeverre de nu aangekondigde en gedeeltelijk uitgevoerde maatregelen van het kabinet van invloed zijn op werkgelegenheid en voorzieningenniveau in de kwartaire sector. In het regeerakkoord is globaal vastgelegd in welke sectoren bezuinigingen dienen plaats te vinden en welke de aard van de bezuinigingen zijn. In februari 1983 heeft nog een bijstelling plaatsgehadt waarin de ombuigingen met name in de sector onderwijs verminderd zijn, terwijl met name de ombuigingen bij het rijk zijn toegenomen, de z.g. 2%-operatie.

De globale effecten tot 1986 voor de werkgelegenheid in de kwartaire sector zijn becijferd door het Sociaal en Cultureel Planbureau 12) en gedeeltelijk opgenomen in het eerder genoemde HARK-rapport. De afbakening is, in afwijking van genoemde SCP-publicatie, aangepast aan het HARK-rapport. Bij de maatschappelijke dienstverlening zijn behalve de voorzieningen uit het HARK-rapport ook de voorheen via de bijstandswet gefinancierde instellingen opgenomen. Er is rekening gehouden met de eerder genoemde bijstelling van het regeerakkoord. De resultaten staan in tabel 3.

De definitieve invulling van de bezuinigingen kan overigens nog wijzigingen van het bovenstaande beeld opleveren. Met name de gevolgen van de bezuinigingen bij de lagere overheden zijn moeilijk te schatten door gebrek aan gegevens. De interdepartementale commissie Planvorming kwartaire sector, ingesteld door de minister van Binnenlandse Zaken, inventariseert momenteel de recentste ver-

Tabel 3. *Werkgelegenheidseffecten van het kabinetsbeleid in de kwartaire sector, 1983-1986 a)*

Deelsector	Mutatie arbeids-jaren volgens regeerakkoord	Procentuele mutatie volgens regeerakkoord	Jaarlijkse procentuele mutatie volgens basisraming
Justitiële voorzieningen . . . . .	- 2.000	- 3,2	0,8
Onderwijs . . . . .	- 17.000	- 2,3	- 1,4
Gezondheidszorg . . . . .	0	0	1,4
Maatschappelijke dienstverlening . . . . .	- 7.000	- 2,0	1,8
Vorming, cultuur, sport . . . . .	- 2.000	- 2,9	0,8
Openbaar vervoer . . . . .	- 1.000	- 1,5	1,2
Rijk en lagere overheden . . . . .	- 14.000	- 1,9	0,6 b)
Totaal . . . . .	- 43.000	- 1,3	0,6

a) Ten opzichte van het niveau 1983 volgens ontwerpbegroting 1983.

b) Gelijkgesteld aan de gemiddelde groei in de overige sectoren.

wachtingen van de werkgelegenheidsontwikkeling. Per saldo treedt in de kwartaire sector een *daling* van de werkgelegenheid met ruim 1% per jaar op. Dat zou voor het eerst zijn sinds we spreken van een verzorgingsstaat.

De vraag is wat de betekenis is van deze ontwikkeling voor het voorzieningenniveau. Immers, in sommige sectoren is sprake van een structurele teruggang, b.v. in delen van het onderwijs, terwijl elders het omgekeerde het geval is. Daarom is in tabel 3 ook het resultaat van de z.g. basisraming uit het HARK-rapport opgenomen. Deze *normatieve* personeelsraming geeft aan wat de personeelssterkte zou zijn bij de trendmatige ontwikkeling van het gebruik van voorzieningen - gemeten aan aantallen leerlingen, patiënten enz. - rekening houdend met de demografische ontwikkeling en een *constante* personeelsinzet per gebruiker of gebruikseenheid. Het laatste uitgangspunt kan globaal worden gezien als een constant gehouden kwaliteit van de dienstverlening.

In alle sectoren ligt de basisraming boven de verwachte ontwikkeling. Dat betekent dat de personeelsinzet per gebruiker of gebruikseenheid zal moeten dalen en/of dat de groei van het gebruik kleiner zal moeten zijn dan de basisraming aangeeft. Het onderwijs, en in mindere mate de gezondheidszorg, wijken het minst af van de basisraming. Voor men de justitiële voorzieningen en de maatschappelijke dienstverlening (gezinsverzorging, bejaardenorden e.d.) is het omgekeerde het geval. Overigens heeft het kabinet bij de bijstelling van het regeerakkoord in februari 1983 de wens uitgesproken de sector maatschappelijke dienstverlening te ontzien ten koste van andere sectoren 12). Opvallend is het resultaat van de vergelijking voor de onderwijssector. Hoewel de absolute teruggang van de werkgelegenheid in deze sector groter is dan in enige andere sector - en daarom wellicht in de media de meeste aandacht heeft gekregen -, is de relatieve positie van deze sector, als men rekening houdt met indicaties van de vraag naar voorzieningen, toch nog het gunstigst.

Gaan we er van uit dat de in de basisraming per saldo geraamde groei van het voorzieningengebruik met 0,6% per jaar inderdaad plaatsvindt, dan betekent de geraamde personeelontwikkeling over de periode 1983-1986 dat de personeelsinzet per gebruiker of gebruikseenheid tot 1986 in totaal met 6% zal moeten dalen. Gelet op de in het verleden opgetreden intensivering van 1,5% per jaar, is in 1986 de *personeel/gebruik-verhouding gemiddeld teruggelopen tot het niveau van 1979*.

Overigens zij opgemerkt dat de veronderstelde voortzetting van de groei van het gebruik van voorzieningen niet vanzelf spreekt. Tal van maatregelen met name op het terrein van eigen bijdragen bogen een teruggang van het gebruik van voorzieningen. Maar ook met vereenvoudiging van de wetgeving, b.v. van het echtscheidingsrecht, wordt een vermindering van het beroep op voorzieningen begoed.

De druk van de demografische ontwikkeling op de voorzieningen zal vooralsnog *niet* groter zijn dan zijn dan in de jaren zeventig. Hoe-

8) SCP/CPB, *De kwartaire sector in de jaren tachtig*, 1980.

9) CBS, *Diagnosestatistiek bedrijfsverenigingen 1979*, 1983.

10) Schatting op basis van CPB-gegevens welwillend beschikbaar gesteld door R. J. A. M. van den Broek.

11) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1983*.

12) H. de Groot, *Regeerakkoord en kwartaire sector*, SCP-stukwerk nr. 5, 1983.

wel het aantal bejaarden blijft toenemen, is de groei daarvan tot rond 2010 niet groter dan in de jaren zeventig 13). Juist in de jaren tachtig doet zich bovendien het effect voelen van de geboortendaling tussen 1970 en 1977, met name in de vorm van een dalende personeelsbehoefte in het onderwijs.

#### 4. Conclusies

De dienstverlening van de verzorgingsstaat, die geproduceerd wordt in de instellingen van de kwartaire sector, heeft in de jaren zestig en zeventig een enorme groei doorgemaakt. In de tweede helft van de jaren zeventig was nog sprake van een groei van de werkgelegenheid met bijna 3% per jaar. Circa de helft van die groei kan worden toegeschreven aan de stijging van het aantal gebruikers van de voorzieningen, de andere helft moet op rekening van intensivering van de dienstverlening, verbetering van secundaire arbeidsvoorwaarden e.a. worden geschreven.

De recente overheidsbezuinigingen betekenen voor het eerst sinds de expansie van de verzorgingsstaat een absolute daling van het arbeidsvolume in de dienstverlenende instellingen met ruim 1% per jaar tot 1986. Gelet op de intensivering van de dienstverlening in de laatste jaren betekent dit echter slechts een teruggang tot een niveau van de personeelsinzet per gebruiker of gebruikseenheid als rond 1979 bestond. Daarbij is dan nog een groei van het gebruik van voorzieningen met bijna 1% per jaar verondersteld. De druk van demografische ontwikkeling, zoals de groei van het aantal bejaarden, is daarbij vooralsnog niet groter dan in de jaren zeventig. Bovendien

wordt deze verlicht door de doorwerking van de geboortendaling in het begin van de jaren zeventig.

Al met al lijkt de conclusie gewettigd dat de komende jaren eerder een bescheiden versobering van het voorzieningenniveau in de verzorgingsstaat te zien geven dan een rigoreuze afbraak van de opgebouwde diensten. Dat neemt uiteraard niet weg dat op verantwoorde wijze prioriteiten gesteld moeten worden om de pijn zo eerlijk mogelijk te verdelen.

Daarbij kan niet worden voorbijgegaan aan de nu ook in de kwartaire sector zichtbare negatieve werkgelegenheidseffecten. Juist in deze in hoge mate door de overheid te sturen sector zou echter door herverdeling van werk de bescheiden teruggang in arbeidsjaren kunnen worden opgevangen door een uitbreiding van het aantal werkzame personen. De mogelijkheden zijn daarvoor, gezien het omvangrijke arbeidsaanbod gericht op de kwartaire sector, zeker aanwezig 14). Bij evenredige inlevering van loon zijn ook de besparingen op collectieve middelen niet geringer. Het maatschappelijk draagvlak voor ingrijpende maatregelen van deze soort zou bovendien groter kunnen zijn dan voor de salarismaatregelen waarvan nu sprake is.

Hans de Groot

---

13) CBS, *Prognose van de bevolking van Nederland na 1980, 1982.*

14) R. Goudriaan, H. de Groot, C. A. de Kam en E. J. Pommer, *Korter werken in de kwartaire sector*, SCP, 1983.