

De publieke sector in internationaal perspectief

Dit artikel presenteert de resultaten van een internationaal vergelijkend onderzoek naar de omvang van de publieke sector in zes Europese landen

In de naoorlogse periode heeft de publieke sector een explosieve groei van het aantal werkzame personen doorgemaakt. En niet zonder reden. Er heeft zich een belangrijke verschuiving van de vraag van de goederen naar de diensten voltrokken mede als gevolg van de toegenomen welvaart. Ook de institutionalisering van het stelsel van sociale zekerheid heeft in samenhang met het toegenomen beroep op die sociale zekerheid een bijdrage geleverd aan de groei van de werkgelegenheid in de publieke sector. Tenslotte is door de toegenomen complexiteit van het economische systeem de rol van de overheid flink gegroeid; er wordt een groter beroep gedaan op de overheid om de almaar complexere samenleving te informeren, organiseren en besturen.

Sinds de economische recessie van begin jaren tachtig heeft zich een drastische kentering in de kijk op de rol en de taken van de publieke sector voltrokken. De publieke sector werd geassocieerd met een hoge collectieve-lastendruk, de verdringing van private investeringen en een alsmaar oplopend financieringstekort. In vele westerse landen werden programma's ter herstructurering van de publieke sector gestart. In dit proces van transitie is het van belang om tot een afgewogen oordeel te komen omtrent de effectiviteit en efficiency van onze publieke sector. Een internationale vergelijkende studie naar de omvang en structuur van de publieke sector gebaseerd op een gemeenschappelijke definitie biedt een nuttig referentiekader.

Het onderzoek

Ieder land kent haar eigen 'overheidsstatistieken' en hanteert bij de definiëring van de publieke sector en de samenstellende delen zo zijn eigen

maatstaven. Zo zijn er afbakeningen gebaseerd op een financieel criterium (o.a. de Nationale Rekeningen), statistieken gebaseerd op een actor-definitie (veelal geoperationaliseerd aan de hand van de wettelijk-juridische status van een organisatie) en combinaties van beide criteria. Het is dan ook niet verwonderlijk dat aandelen van de collectieve sector in de totale werkgelegenheid sterk variëren naar land én gehanteerde bron.

De Nationale Rekeningen gelden internationaal bij voorbeeld als één van de meest betrouwbare statistieken voor internationaal vergelijkend onderzoek. Desalniettemin kan het voorkomen dat de spoorwegen en postereijen afhankelijk van de institutionele context in een land tot de overheid, de gepremieerde en gesubsidieerde sector (voortaan afgekort tot de G&G-sector), dan wel tot de private sector worden gerekend. Ten einde deze problemen te ondervangen is gekozen voor het ontwerpen van een gemeenschappelijke definitie en een eenduidige registratie-methodiek.

Een gemeenschappelijke definitie

Als uitgangspunt voor de analyse werd het sectormodel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken genomen. Het sectormodel maakt onderscheid tussen een aantal 'arbeidsvoorwaardelijke' sectoren (defensie, politie, de rechterlijke macht, onderwijs, het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen)¹. In het kader van het onderzoek werden de Gemeenschappelijke Regelingen apart onderscheiden en met de Waterschappen samengevoegd in een restgroep 'overige sectoren'.

Het voordeel van deze aanpak is dat de Nederlandse overheid een betrekkelijk nauw omsloten takenpak-

ket heeft. Een vergelijking tussen landen op basistaken is eenvoudiger, omdat 'verstoringen' door een uitgebreider takenpakket, met name met betrekking tot de quasi-collectieve goederen (gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening) dan eerder uitzondering dan regel zullen zijn.

Hoewel geen officiële omschrijving voorhanden is kan worden gesteld dat de volgende definitie van de sector overheid het begrip eenduidig afperkt. De sector *overheid* is gebaseerd op een afgeleid actor-criterium; als werknemers van een organisatie, in arbeidsvoorwaardelijke zin direct onder een politiek lichaam ressorteren worden zij toegedeeld aan de sector overheid.

Naast de overheid maakt in de gekozen gemeenschappelijke definitie ook de G&G-sector deel uit van de publieke sector. De G&G-sector is in het onderzoek gedefinieerd als een aantal bij de wet aangewezen organisaties, in hoofdzaak afhankelijk van subsidies of premies. Daarnaast worden andere organisaties die aan de OESO-criteria voldoen (meer dan 50% gesubsidieerd, dan wel gepremieerd) tevens tot de G&G-sector gerekend.

Ten einde het beeld van de, aan de overheid *gerelateerde*, werkgelegenheid te completeren zijn ook de overheidsbedrijven in de beschouwing betrokken. Per land kunnen de regimes in hoge mate verschillen, daarom is gekozen voor een brede definitie van *overheidsbedrijven*, en wel: alle bedrijven – met een privaatrechterlijk dan wel publiek-rechterlijk status – die in meerderheid in handen zijn van de overheid en welke voor de markt produceren, dat wil zeggen voor meer dan 50% opereren op basis van private bestedingen.

Tezamen beslaan de sectoren overheid en G&G het geheel van de publieke sector. De afbakening van de sector overheid is betrekkelijk 'eng', waardoor de G&G-sector tevens een impressie geeft van de omvang van de dienstverlening met betrekking tot de quasi-collectieve goederen. Door de gemeenschappelijke definitie aan te vullen met de overheidsbedrijven

1. Ministerie van Binnenlandse Zaken, *De organisatie en werkwijze van de rijksdienst*. Rapportage van de secretarissen-generaal, Directie Communicatie, Documentatie en Bibliotheek, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 1993.

ontstaat een tamelijke brede afbakening van de publieke sector. Voordeel van deze benadering is dat de verschillen in de structuur en samenstelling van de publieke sector beter in beeld kunnen worden gebracht.

Er zijn evenwel ook nadelen aan de werkwijze verbonden. Door een taken-pakket (hoe gedifferentieerd ook gedefinieerd) op te leggen worden een aantal keuzen die landen hebben gemaakt ten aanzien van de ordening en inhoud van het takenpakket veronachtzaamd. Het is een prijs die betaald moet worden wil men, op een zo gelijk mogelijke noemer, een vergelijking van de publieke sector doorvoeren.

De gemeenschappelijke (Nederlandse) definitie van de overheid en de G&G-sector is als het ware aan elk van de landen opgelegd. Men zou kunnen stellen dat een *ceteris-paribus veronderstelling* is gehanteerd; welke omvang en structuur zou de publieke sector in een land hebben als de gemeenschappelijke (Nederlandse) definitie van de publieke sector op de werkgelegenheidsstructuur van het betreffende land wordt toegepast?

Selectie van landen

De keuze van landen was gebaseerd op drie criteria, te weten: een vergelijkbaar niveau van economische ontwikkeling, diversiteit in de institutioneel/organisatorische structuur van de publieke sector en de beschikbaarheid van data. Op grond van de bovenstaande drie criteria werden Zweden, Denemarken, België, het VK, het voormalige West-Duitsland en uiteraard Nederland geselecteerd.

Uitkomsten

Tabel 1 stelt een vergelijking tussen de landseigen definitie en de gemeenschappelijke definitie centraal. De implementatie van de gemeenschappelijke definitie draagt zorg voor een aanmerkelijke convergentie. De spreiding van het aandeel van de sector overheid daalt van 21,9 (13,6 - 35,5) naar 6,8 procentpunten (11,7 - 18,5). Veel van de verschillen tussen de landseigen cijfers aangaande de omvang van de overheid blijken voort te komen uit verschillende wijzen van registratie. De wijze waarop de G&G-sector en in het bijzonder de overheidsbedrijven al dan niet in beeld zijn gebracht zorgt voor de meeste 'ruis' in de landseigen definities.

Tabel 1. Enige kengetallen van werkgelegenheid in de publieke sector in zes Europese staten, 1991, uitgedrukt als aandeel in de totale werkgelegenheid

	Ned.	België	Dld-	Den	Zwe.	VK
overheid (landseigen def.)	13,6	25,7	17,2	30,1	35,5	19,7
overheid (gem. definitie)	13,6	18,5	13,3	17,6	11,6	12,7
G&G-sector	10,7	11,2	5,9	17,6	19,9	11,3
publieke sector	24,3	29,7	19,2	35,2	31,6	24,0
overheidsbedrijven	1,8	2,3	3,3	3,9	10,4	3,7
publieke sector plus ^a	26,1	32,0	22,5	39,1	42,0	27,7

a. De 'publieke sector plus' omvat alle werkgelegenheid welke is gerelateerd aan de overheid. Daarom zijn ook de werknemers van overheidsbedrijven opgenomen.

Ondanks de invoering van een gemeenschappelijke definitie resteren nog altijd grote verschillen in het aandeel van de publieke sector in de totale werkgelegenheid. De 'publieke sector-plus' (incl. de overheidsbedrijven) accentueert de verschillen nog eens. Zweden behaalt een cijfer van maar liefst 42 procent. Het voormalige West-Duitsland vormt het andere uiterste van het spectrum. Slechts 22,5 procent van de werkgelegenheid is aan de overheid gerelateerd.

Big government?

Figuur 1 geeft een impressie van de belangrijkste resultaten, waarbij de werkgelegenheid en inactiviteit zijn gerelateerd aan de potentiële beroepsbevolking

De Nederlandse publieke sector neemt een betrekkelijk klein deel van de potentiële beroepsbevolking voor zijn rekening. Het grote aandeel van de publieke sector in de potentiële beroepsbevolking in de beide Scandinavische landen zal zonder twijfel een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de zeer hoge werkzaamheid aldaar. België en het VK nemen een middenpositie in.

Hoewel aan een vergelijking van slechts zes landen geen onderbouwing of verwerping van een hypothese aangaande de 'crowding out' van de private sector kan worden ontleend lijken de grafieken niet sterk in die richting te wijzen. Wel worden de verschillen in de benadering van de 'verzorgingsstaat' en de daarbij behorende publieke sector duidelijk geïllustreerd. Duitsland enerzijds en Zweden en Denemarken anderzijds zijn eenduidige exponenten van verschillende modellen van de publieke sector. Terwijl in Duitsland een alleszins redelijke graad van werkzaamheid wordt behaald door een groot aandeel van de private sector en een ui-

terst kleine G&G-sector (voornamelijk quasi-collectieve diensten), wordt in Zweden en Denemarken een (nog) hogere graad van werkzaamheid bereikt mede als gevolg van zeer aanzienlijke aandelen werkzaam in juist de overheids-, en (in het bijzonder) de G&G-sector.

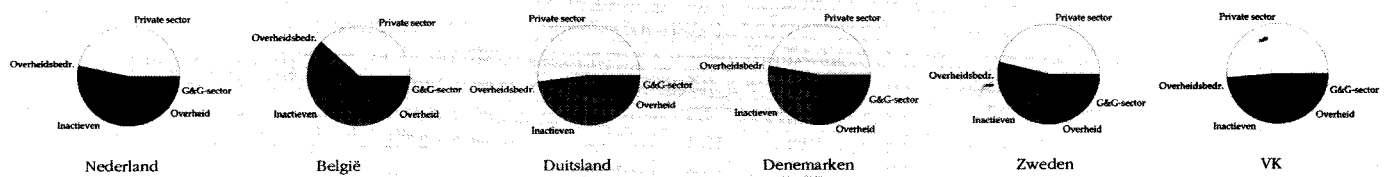
Tabel 2 geeft een samenvatting van de belangrijkste uitkomsten uitgesplitst naar de onderscheiden subsectoren (als aandeel in de totale publieke sector). De dominantie van de sector onderwijs spreekt in deze boekdelen. Ook de sectoren defensie, gemeenten en het Rijk nemen een fors aandeel in. Zoals ook al uit figuur 1 bleek is de (geïmplementeerde) G&G-sector in Denemarken, Zweden en het VK van groot belang.

Een analyse

We hebben de functionele taken die de publieke sector vervult gerelateerd aan het potentiële gebruik van dergelijke diensten. De hieruit resulterende taak-indicatoren hebben betrekking op de arbeidsintensiteit van de dienstverlening op het terrein van onderwijs, veiligheid (politie, gevangeniswezen en rechterlijke organisatie), welzijn (gezondheidszorg, sociale zekerheidsorganen en maatschappelijke diensten), en defensie, alsmede een algemene, 'overall' arbeidsintensiteit-indicator van de gehele publieke sector. Let wel, de indicatoren geven geen rechtstreeks inzicht in de reikwijdte, de kwantiteit en kwaliteit van de dienstverlening in de onderscheiden functionele sectoren. Een indicator geeft het aantal potentieel te verzorgen personen (binnen de referentiegroep) *per werknemer* weer.

2. Voor een gedetailleerde beschrijving van de implementatie zie H. Scholten e.a., *Public Employment, a comparison of six European Countries*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994

Figuur 1. Aandelen in de potentiële beroepsbevolking per land



De Algemene Taak-Indicator(1) van de publieke sector in Nederland is bijvoorbeeld berekend als de totale bevolking (15,1 miljoen) gedeeld door het totaal aantal werknemers in de publieke sector (1.556.700).

Tabel 3 toont een aanzienlijke spreiding tussen de landen aangaande de arbeidsintensiteit van de verschillende functionele terreinen. Ook tussen de verschillende indicatoren bestaan aanmerkelijke verschillen in spreiding. De variatie is met name hoog op het gebied van veiligheid en welzijn. Hoge intensiteiten treffen we (zoals te verwachten viel) aan in Zweden en Denemarken, terwijl België, het VK en Nederland een middenpositie innemen. Zeer lage arbeidsintensiteiten worden in Duitsland aangetroffen. Toch kunnen over de onderscheiden functionele taak-gebieden 'afwijkende' scores worden aangetroffen. Zo heeft Duitsland op het terrein van de veiligheid een tamelijk hoge score, terwijl Zweden en met name Denemarken daar betrekkelijk lage arbeidsintensiteiten vertonen.

Verschillen in het aandeel deeltijdwerkers in de publieke sector tussen landen kan voor verstoring van het hier gepresenteerde beeld zorgen³. Ten einde het effect van de deeltijd-factor te kunnen bepalen is een correctie doorgevoerd. Voor ieder land is de deeltijd-factor van de overheid en de rest-collectieve sector bepaald en gewogen aan de hand van een indicator voor de gemiddelde arbeidsduur om zodoende een proxy van het arbeidsvolume op te leveren. Als gevolg van de correctie voor deeltijd neemt de gemiddelde verzorgingsgraad iets af. De positie van de onderzochte landen ten opzichte van elkaar verandert evenwel niet wezenlijk.

Taakgerichte soberheid

Hoewel de vergelijking heeft uitgewezen dat de Nederlandse publieke sector als geheel betrekkelijk klein is, be-

tekent dat niet dat het onderzoek geen aanknopingspunten verschaft voor meer soberheid binnen de Nederlandse publieke sector op het vlak van de personeelsomvang. De vergelijking op basis van de behandelde taakindicatoren lijkt namelijk uit te wijzen dat Nederland op een aantal essentiële taakvelden een arbeidsintensiever publiek-voorzieningspakket kent dan sommige andere landen, bij voorbeeld op het terrein van de veiligheid. Duitsland en België kennen een iets geringere arbeidsintensiteit in deze sector. Gerelateerd aan de 'risico-groep' mannen in de leeftijdscategorie 15 tot 50 jaar zet Nederland t.o.v. Denemarken en het VK op het vlak van de veiligheid resp. ca. veertig en vijftig procent meer personeel in.

Kijken we naar de sector onderwijs, dan neemt Nederland weliswaar een middenpositie in, maar ten opzichte van Duitsland kent Nederland een aanzienlijk grotere publieke arbeidsintensiteit. Gerelateerd aan de bevolking in de leeftijdscategorie vijf tot dertig jaar bedient Duitsland met eenzelfde hoeveelheid publieke werknemers in de onderwijssector potentieel ca. 30% meer personen. Hoewel de beroepsbevolking een andere referentiegroep is dan de hier behandelde, is het toch vermeldenswaard dat onderzoek heeft uitgewezen dat de Duitse beroepsbevolking qua opleidingsachtergrond relatief ruim gekwalificeerd is. De geringere arbeidsintensiteit in de publieke Duitse onderwijssector lijkt derhalve vooral nog niet ten koste te gaan van het kwalificatie-niveau van de beroepsbevolking.

Ook in de sector sociale zekerheidsorganen, welzijn en gezondheidszorg onderscheidt Nederland zich ten opzichte van Duitsland door een veel arbeidsintensievere publieke dienstverlening. Gerelateerd aan de referentiegroep (de leeftijdscategorieën 0 tot 15 jaar en 65 jaar en ouder plus het niet-werkzame deel van de

potentiële beroepsbevolking) bedient men in Duitsland met eenzelfde hoeveelheid werknemers potentieel ca. 60% meer personen dan in Nederland.

Tot slot biedt de vergelijking met betrekking tot de defensie-sector interessante gezichtspunten. In de vergelijking is de personele defensie-inspanning gerelateerd aan de omvang van de bevolking. Nederland kent een verhouding van één defensiewerknemer (beroepsmilitairen, dienstplichtigen en burgerpersoneel) op 125 inwoners. Er zijn echter drie landen die een soberder verhouding kennen: Groot-Brittannië, Duitsland en Zweden.

Oorzaken

Het voorgaande roept de vraag op waar de verschillen in arbeidsintensiteit door worden veroorzaakt. Het is evident dat verschillen in omvang, kwaliteit en verscheidenheid van de publieke diensten of voorzieningen een belangrijke rol spelen. Ook de verschillen in taakverdeling tussen het publieke en private domein zijn van belang. Relevant in dit verband is verder de betekenis van verschillen ten aanzien van de *inhoud en de effectiviteit van het beleid en verschillen in efficiëntie van de beleidsuitvoering*. Zonder uitputtend te willen zijn kan hier verder nog gewezen worden op het belang van schaalverschillen en -voordelen. In nader onderzoek zullen de voorgaande factoren als verklarende variabelen voor verschillen in de arbeidsintensiteit (naar taak) aan de orde moeten komen.

Specifiek op het vlak van de veiligheid is o.a. de omvang van de criminaliteit en de effectiviteit van de criminaliteitsbestrijding van belang. Voor het gevangeniswezen kan de strafmaat en vormgeving van het penitentiair regime aanleiding geven tot verschillen in arbeidsintensiteit. Specifiek voor de sectoren onderwijs en sociale zekerheid, welzijn en gezondheidszorg is het relevant te weten welke diensten c.q. voorzienin-

Tabel 2. Een internationale vergelijking van de samenstelling van de publieke sector gebaseerd op een gemeenschappelijke (Nederlandse) afbakening, 1991

	Ned	België	Dld	Den.	Zwe.	VK
defensie	7,8	8,5	7,4	4,7	3,2	6,6
rechterlijke macht	0,1	0,3	2,2	0,1	0,5	0,1
politie	2,5	3,3	3,9	1,4	1,9	3,2
onderwijs	22,5	28,1	23,7	19,5	18,3	24,0
bestuurslagen	23,4	22,1	32,0	24,3	13,0	18,8
rijk	7,8	10,0	2,4	5,1	4,4	9,4
gemeenschap		4,0	10,1			
provincie	1,0	0,7		1,6	0,7	9,4
gemeenten	12,7	5,4	19,1	17,6	7,9	9,4
overig	1,9	2,0	0,4			
totaal overheid	56,0	62,3	69,2	50,0	36,9	52,8
G&G-sector	44,0	37,7	30,8	50,0	63,1	47,2
Totale publieke sector	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabel 3. Enige algemene en taak-specifieke indicatoren aangaande de arbeidsintensiteit van de publieke dienstverlening naar land

	ATI1	ATI2	OTI	VTI	WTI	DTI
Nederland	9,7 (5)	11,3 (5)	10,6 (3)	42,6 (1)	14,7 (4)	125 (3)
België	9,0 (3)	9,8 (3)	9,7 (2)	44,8 (3)	19,4 (5)	105 (1)
Duitsland	11,6 (6)	12,6 (6)	13,9 (6)	43,3 (2)	24,0 (6)	157 (5)
Denemarken	5,5 (1)	6,4 (1)	7,9 (1)	60,1 (5)	6,1 (1)	116 (2)
Zweden	6,1 (2)	7,1 (2)	10,6 (4)	48,0 (4)	5,1 (2)	193 (6)
VK	9,3 (4)	9,9 (4)	11,9 (5)	67,1 (6)	12,5 (3)	141 (4)

* Voor de Algemene publieke Taak-Indicator (ATI1) is de gehele bevolking als referentie-variabele gehanteerd. De Veiligheid Taak-Indicator (VTI) is als volgt samengesteld. Mannen in de leeftijd 15-50 zijn gedeeld door de werkzamen in de functionele sectoren politie, gevangeniswezen en rechterlijke organisatie. De Onderwijs Taak-Indicator (OTI) is gebaseerd op de verhouding personen in de leeftijdscategorie 5-30 en het aantal werknemers in de functionele sector onderwijs. De Welzijn Taak-Indicator (WTI) is als volgt samengesteld: de 'risico-populatie', dat wil zeggen de inactieven (de leeftijds-categorieën 0-15 en 65 jaar e.o. tezamen met het niet-werkzame deel van de potentiële beroepsbevolking), is gerelateerd aan de publieke werknemers in de gezondheidszorg, sociale zekerheidsorganen en maatschappelijke diensten. De Defensie Taak-Indicator (DTI) tenslotte is - in overeenstemming met de aard van het goed - wederom gerelateerd aan de gehele bevolking. De indicator ATI2 verschilt in zoverre van de algemene taak-indicator 1 dat niet het totaal aantal werkzame personen, maar het arbeidsvolume van de publieke sector is gebruikt.

gen aan de private sector overgelaten worden. De rol van het Duitse bedrijfsleven in het leerlingwezen is bijvoorbeeld zéér prominent. Ook de omvang, kwaliteit en variëteit van de voorzieningen en diensten is essentieel en niet te vergeten de schaalverschillen (klassegrootte, schoolomvang e.d.). Tot slot kunnen verschillen in arbeidsintensiteit met betrekking tot de defensiesector veroorzaakt worden door schaalvoorwaarden, de organisatie van de sector (verschillende accenten op krijgsmachtgedelen; beroeps versus dienstplichtige krijgsmacht; de mate van specialisatie), de technologie- en materieelintensiteit en de mate van uitbesteding van werkzaamheden.

Zonder hier absolute waarde te willen hechten aan de taakindicatoren leveren de geconstateerde verschillen

tussen Nederland en een aantal andere landen o.i. in ruime mate stof tot discussie op, zeker gegeven de politieke lijn om te komen tot verdere versobering binnen de publieke sector. Mede in het licht daarvan is verdere verdieping van de inzichten gewenst. Een dergelijke verdieping zou o.i. niet alleen betrekking dienen te hebben op de eerder behandelde taakvelden maar ook op de overige publieke taken.

Publieke sector en werkgelegenheid

De onderzoeksresultaten leveren tot slot ook aanknopingspunten op voor een beleid dat gericht is op de werkgelegenheidsfunctie van de publieke sector. Een dergelijke invalshoek staat in wezen lijnrecht tegenover de eerder behandelde soberheids-invals-

hoek. Beleidsmatig is deze echter niet minder relevant.

Welke landen kenmerken zich juist door een grotere arbeidsintensiteit in de publieke sector dan Nederland en hoe verhoudt zich dat tot de mate van inactiviteit onder de potentiële beroepsbevolking in deze landen? In het algemeen en veelal ook waar het de eerder behandelde taakvelden aangaat kenmerken de publieke sectoren in België en met name in Zweden en Denemarken zich door een hogere arbeidsintensiteit. In Zweden en Denemarken gaat dit gepaard met een relatief lage inactiviteit. De gevolgtrekking dringt zich op dat de potentiële inactiviteit in de Scandinavische landen in belangrijke mate opgevangen wordt via tewerkstelling in de publieke sfeer. In België doet zich deze vorm van substitutie duidelijk veel minder voor. Dit land kampt van alle onderzochte landen met het hoogste percentage inactiviteit onder de potentiële beroepsbevolking (44%).

Een kleine publieke sector betekent niet dat daarmee het risico van een hoog niveau van inactiviteit ontstaat. Duitsland en het VK kenmerken zich namelijk door een combinatie van een relatief kleine publieke sector en tevens een gemiddeld niveau van inactiviteit. De werkgelegenheid in de marktsector is daarentegen het grootst in deze landen.

Het voorgaande maakt duidelijk, dat er - verwijzend naar de Scandinavische landen - modellen denkbaar zijn om het inactieve deel van de potentiële beroepsbevolking, dat niet aan de slag komt in de marktsector, zoveel mogelijk productief in te zetten binnen de publieke sector. Dit leidt weliswaar niet tot een lagere collectieve lastendruk, maar het zou wel kunnen leiden tot extra maatschappelijke baten. Een aandachtspunt bij een dergelijk model van publieke werkverschaffing is het voorkomen van negatieve effecten op de arbeidsproductiviteit in de publieke sector. Overigens moet hierbij bedacht worden dat de Zweedse aanpak - meer dan de Deense - in eigen land sterk ter discussie staat.

Herman Scholten
Frans van Dongen

De auteurs zijn resp. verbonden aan het IVA-Tilburg en het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Arbeidszaken en overheid.