

Minder ambtenaren?

Tijden veranderen. In de jaren zestig stond in politieke discussies de 'maakbaarheid van de samenleving' centraal. Tegenwoordig zijn de verwachtingen minder hooggespannen en is men al blij met beheersbaarheid van de overheidsuitgaven. Vrij algemeen is men tot de overtuiging gekomen dat overheidsingrijpen geen oplossing biedt voor allerlei maatschappelijke problemen en dat de overheid zelf een probleem is geworden dat dringend om ingrijpen vraagt.

Het gaat er niet alleen om dat de overheid te duur is, maar ook dat het overheidsapparaat bureaucratistisch, ondoelmatig en onhanteerbaar is. Tjeenk Willink, de regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst, constateerde in zijn eerste jaarbericht dat het primaat van de politiek is aangetast ¹⁾. Het overheidsapparaat is niet meer geschikt om beleidsvoornemens om te zetten in effectief beleid. Gevestigde belangen, zowel binnen als buiten het apparaat, verzetten zich tegen een aantasting van de status quo en maken de overheid tot een logge kolos, waarop 'de politiek' nauwelijks meer grip heeft.

Het besef dat het marktmechanisme ongewenste effecten heeft die de overheid kan tegengaan is dus aangevuld met en zelfs verdrongen door het besef dat overheidsbemoeienis averechts kan werken. Samen met de opvatting dat de overheid onbetaalbaar is geworden heeft dit geleid tot de conclusie dat er behoefte is aan meer markt en minder overheid. Zeer letterlijk is deze conclusie vertaald in doelstellingen met betrekking tot het aantal ambtenaren. Zo was het doel van de - 2%-operatie het aantal ambtenaren bij de rijksoverheid in de periode van 1983 tot 1986 met 2% per jaar te verlagen. Het succes van deze operatie was overigens gering; de doelstelling van het beleid is maar voor 34% gerealiseerd ²⁾.

In het nieuwe regeerakkoord lijkt niet alleen de rijksoverheid eraan te moeten geloven, maar de hele kwartaire sector. In opdracht van minister De Korte van Binnenlandse Zaken heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) ten behoeve van de kabinetsformatie de mogelijkheden met betrekking tot de toekomstige ontwikkeling van de personeelsbezetting in de kwartaire sector onderzocht ³⁾. Hiertoe zijn veranderingen in de personeelsbezetting sinds 1975 gesplitst in veranderingen die het gevolg zijn van een ander voorzieningengebruik door de burgers en veranderingen die het gevolg zijn van een andere personeelsbezetting per eenheid voorzieningengebruik. De veranderingen in het voorzieningengebruik zijn bovendien gesplitst in veranderingen als gevolg van de demografische ontwikkeling en veranderingen als gevolg van een ander voorzieningengebruik per demografische groep.

Met behulp van deze analyse heeft het SCP vier varianten opgesteld:

- de basisvariant; hierin worden de historische trends in het voorzieningengebruik doorgetrokken, rekening houdend met de demografische ontwikkeling;
- de demografische variant; hierin wordt rekening gehouden met de demografische ontwikkeling en wordt het voorzieningengebruik per demografische groep constant verondersteld;
- de versoberingsvariant; hierin ontwikkelt het voorzieningengebruik zich als in de basisvariant. De historische trends in de personeelsbezetting worden echter, voor zover ze sinds 1975 stijgend waren, omgekeerd. Hierbij wordt rekening gehouden met produktiviteitsstijging door automatisering. Bij

het overige rijkspersoneel en de lagere overheid (grotendeels 'overhead') wordt de stijgende trend in het aantal arbeidsjaren sinds 1975 omgekeerd;

- de normvariant; deze is alleen relevant voor de gezondheidszorg en de sociale dienstverlening. Door kostenverlagende verschuivingen in het dienstpatroon kan een kleine besparing plaatsvinden.

De versoberingsvariant is politiek het interessantst. Het SCP heeft berekend dat deze variant in vergelijking met de meerjarenraming een besparing van 53.000 arbeidsjaren oplevert. In vergelijking met 1986 betekent dat een besparing van 44.000 arbeidsjaren. Grote besparingen zijn gevonden bij het onderwijs (12.000 in vergelijking met de meerjarenramingen, 23.000 in vergelijking met 1986), het overige rijkspersoneel (9.000 in vergelijking met zowel de meerjarenraming als 1986) en de lagere overheid (14.000 in vergelijking met de meerjarenraming en 18.000 in vergelijking met 1986).

Met dergelijke inkrimpingen lijkt het doel van het beleid, minder overheid, binnen bereik te liggen. Toch kleven aan deze methode belangrijke bezwaren. Het SCP constateert dat een derde van de trendmatige groei van het arbeidsaanbod een specifiek op de kwartaire sector gerichte opleiding heeft gevolgd. Deze mensen zijn niet of moeilijk in de marktsector in te schakelen. De voorgestelde maatregelen betekenen op korte termijn dus niet minder overheid en meer markt, maar minder overheidsbestedingen en meer overdrachtsuitgaven. Toch kan dit niet gelden als argument tegen reducties van de personeelsbezetting in de kwartaire sector. Men kan tenslotte de omvang van de kwartaire sector niet laten afhangen van het aantal mensen dat een opleiding in die richting wenst te volgen. Het betekent wel dat een actief beleid nodig is om het onderwijs meer op de maatschappelijke behoefte af te stemmen.

Een belangrijker bezwaar geldt de manier waarop de omvang van de reductie en de verdeling ervan over de verschillende sectoren is vastgesteld. Men is ervan uitgegaan dat de personeelsbezetting per eenheid voorzieningengebruik terug kan naar het niveau van 1975, zonder na te gaan wat de oorzaken van de stijging sindsdien zijn. Natuurlijk kan het zijn dat de hele toename is gaan zitten in onnodige bureaucratisering. Waarschijnlijk is echter dat de toename de kwaliteit van de dienstverlening ten goede is gekomen. Door de voorgestelde maatregelen wordt deze kwaliteitsverbetering zonder pardon weggesneden.

De methode van het SCP om de collectieve sector in te krimpen kan de financiële problemen van de overheid verlichten. Het is echter een noodgreep. Door de personeelsbezetting per eenheid voorzieningengebruik terug te brengen tot het niveau van 1975 wordt de noodzaak keuzen te maken met betrekking tot de wenselijkheid van collectieve diensten en de gewenste kwaliteit ervan ontlopen. Daarom is een dergelijk beleid eerder een symptoom dan een oplossing van de problemen waarmee de overheid te kampen heeft.

M.A. Langman

1) Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, *Jaarbericht 1983*. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1982.

2) Zie C.A. de Kam, *Twee formaties, ESB*, 2 oktober 1985.

3) Sociaal en Cultureel Planbureau, *Memorandum kwartaire sector 1986-1990*, Rijswijk, 1986.