

Regeerakkoord en kwartaire sector: ombuigen zonder plan?

DR. H. DE GROOT*

Eén van de belangrijkste doelen van het huidige kabinet is het bereiken van een aanzienlijke beperking van de collectieve uitgaven. In het regeerakkoord staat te lezen om welke bedragen het per beleidssector gaat. In dit artikel wordt getracht een beeld te geven van de werkgelegenheidseffecten van de kabinetsvoornemens in de kwartaire sector over de periode 1983-1986. Deze effecten worden vervolgens vergeleken met te verwachten ontwikkelingen in het voorzieningengebruik. Hieruit komt naar voren dat de wijze waarop de vermindering van de personeelsomvang met in totaal ca. 45.000 arbeidsjaren over de verschillende beleidssectoren is verdeeld, niet strookt met indicaties van de vraag naar kwartaire voorzieningen. De maatschappelijke dienstverlening, de gemeenten en het onderwijs zullen relatief meer pijn lijden dan het rijk en de gezondheidszorg.

1. Inleiding

Na de start van het kabinet-Lubbers is het nuttig te bezien wat het regeerakkoord betekent voor het voorzieningenaanbod en de werkgelegenheid in de kwartaire sector. De kwartaire sector omvat de dienstverlening in het openbaar bestuur, defensie, onderwijs, gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, cultuur, recreatie en openbaar vervoer welke grotendeels wordt gefinancierd uit de opbrengst van publieke heffingen. Ruim een kwart van de Nederlandse beroepsbevolking is in de kwartaire sector werkzaam.

Al enige jaren wordt, onder meer door het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Planbureau, een samenhangend overheidsbeleid voor de kwartaire sector bepleit dat rekening houdt met indicaties van de vraag naar voorzieningen in de verschillende deelsectoren. Inmiddels lijkt in brede kring overeenstemming te bestaan over een pas op de plaats voor de collectieve uitgaven, ook die voor de kwartaire dienstverlening, ondanks verschillen in inzicht over aard en omvang van de te treffen maatregelen. Juist bij een dergelijk perspectief lijkt het van belang de „pijn” van onvermijdelijke bezuinigingen eerlijk te verdelen, zowel met het oog op een evenwichtig voorzieningenpakket als met het oog op de maatschappelijke aanvaarding van de ombuigingen.

In dit artikel wordt getracht enerzijds een beeld te geven van de te verwachten effecten van het regeerakkoord voor de kwartaire sector en anderzijds het regeerakkoord te toetsen aan indicaties van de vraag naar de verschillende voorzieningen. Gezien de soms beperkte informatie over de ombuigingen en met name over de concrete vertaling in termen van voorzieningen en werkgelegenheid, kan uiteraard slechts sprake zijn van globale becijferingen. Details van de berekeningen zijn bij de auteur verkrijgbaar.

Allereerst worden in paragraaf 2 de werkgelegenheidseffecten van de voorgenomen ombuigingen in de periode 1983-1986 bezien. Vervolgens worden deze naast de in de meerjarenramingen voorziene ontwikkelingen gelegd; deze vormen immers het ijkpunt waartegen de ombuigingen worden afgezet. Ten slotte wordt in paragraaf 3 een toetsing aan het voorzieningengebruik beproefd. Afgesloten wordt met een indicatieve „herverkaveling” van de ombuigingen, die de laatste meer in overeenstemming met de ontwikkeling van het voorzieningengebruik zou brengen, en tevens *hetzelfde totaal* aan ombuigingen in de kwartaire sector in 1986 oplevert als het regeerakkoord (par. 4).

2. De werkgelegenheidseffecten van het regeerakkoord 1983-1986

De informatie in het regeerakkoord betreft vrijwel uitsluitend financiële gegevens, zodat slechts een globale schatting van de werkgelegenheidseffecten mogelijk is. Hiertoe kan worden geput uit bijlage IIa van het akkoord, waarin vrij gedetailleerd de ombuigingsbedragen naar sector van overheidsbeleid zijn aangegeven 1). De latere bijstelling van deze bijlage 2) is, op één nog aan te geven uitzondering na, voor onze probleemstelling niet van belang. De bijstelling laat namelijk het cumulatieve effect van de bezuinigingen in 1986 onverlet. De genoemde uitzondering wordt gevormd door de in het definitieve akkoord voorgenomen reductie van het personeelsbestand bij het rijk en de lagere overheden met 1% per jaar. Deze reductie mag echter voor de helft worden beschouwd als een invulling van de beoogde bezuinigingen op de salarissen van ambtenaren en trendvolgers (f. 6 mrd. in 1986) en voor de andere helft als een invulling van de in bijlage IIa begrepen ombuigingen op de rijksbegroting in engere zin (eveneens f. 6 mrd. in 1986). Als interpretatie van het voorgaande 3) is in deze notitie aangehouden dat:

- het kortingspercentage toegepast dient te worden op het arbeidsvolume van *alle* onderscheiden deelsectoren van de kwartaire sector, met uitzondering van de politie en de belastingdienst; en
- per saldo 0,5% van de reductie al is begrepen in de werkgelegenheidsgevolgen van de ombuigingen conform bijlage IIa en in de gezondheidszorg.

* Werkzaam op de afdeling Systeemanalyse van het Sociaal en Cultureel Planbureau te Rijswijk.

1) Regeerakkoord, concept-versie, Tweede Kamer, 1982-1983, nr. 7, blz. 12.

2) Regeerakkoord, definitieve versie, Tweede Kamer, 1982-1983, nr. 7, blz. 63.

3) Er is nog onduidelijkheid over de interpretatie van de 1%-reductie. Zo spreekt de regeringsverklaring over beperking van personeelsformaties bij de overheid „in ruime zin”. Dit duidt op het betrekken van het onderwijs en de trendvolgers bij de 1%-reductie. Dit zou ook consistent zijn met de gedeeltelijke invulling van de ombuigingen in de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren én trendvolgers via de 1%-maatregel.

Uit bijlage IIa zijn die maatregelen geselecteerd waarvan *directe* werkgelegenheidsgevolgen in de kwartaire sector zijn te verwachten. Daarbij zijn *niet* in aanmerking genomen:

- ombuigingen die expliciet en volledig zijn aangemerkt als opbrengst van de toepassing van het *profijtbegin*sel. Deze worden hier vooralsnog beschouwd als ombuigingen die een *verschuiving* van collectieve naar particuliere lasten veroorzaken welke niet noodzakelijk tot een verkleining van de productie c.q. de werkgelegenheid hoeft te leiden. Zekerheid hierover bestaat uiteraard niet;
- ombuigingen uit hoofde van *deregulering* en *privatisering*. De directe effecten van deze maatregelen zijn moeilijk te bepalen; het akkoord bevat daarvoor te weinig informatie;
- ombuigingen die duidelijk het karakter van een vermindering van de *materiële uitgaven* of *investeringen* hebben. Van deze ombuigingen zijn allereerst directe werkgelegenheidseffecten *buiten* de kwartaire sector te verwachten.

Er resteert een aantal ombuigingen, waarvan de gecumuleerde effecten op de werkgelegenheid in 1986 ten opzichte van de meerjarenramingen in de *Miljoenennota 1983* zullen worden geschat. Voor de deelsector gezondheidszorg, waar in 1986 f. 3 mrd. dient te worden omgebogen, is als ijkpunt een extrapolatie van het in 1981 nog verschenen meerjarig *Financieel overzicht van de gezondheidszorg* naar 1986 gehanteerd 4). In het *Financieel overzicht* uit 1982 ontbreekt een dergelijk meerjarenkader.

Bij de bepaling van de werkgelegenheidseffecten is in het algemeen de rekenregel gehanteerd dat procentuele uitgavenmutaties in constante prijzen één zelfde procentuele mutatie van de werkgelegenheid in arbeidsjaren betekenen vanwege het grote aandeel van de arbeidskosten in de totale uitgaven. Voor de ombuigingen bij het rijkspersoneel is aangesloten bij de in de *Miljoenennota 1983* gehanteerde kosten van een arbeidsplaats ad f. 61.000 per arbeidsjaar. Voor het uitgangsniveau van de werkgelegenheid in 1983 conform de *Miljoenennota* zijn globale schattingen gemaakt.

In tabel 1 is een aantal resultaten samengevat. Daarbij zijn ook de op grond van de meerjarenramingen al te verwachten mutaties opgenomen. De effecten van een aantal ombuigingen in kleinere sectoren (culturele zaken, jeugdhulpverlening justitie, wetenschapsbeleid, openbaar vervoer) zijn buiten beschouwing gelaten. Te zamen is in deze sectoren per saldo sprake van een negatief werkgelegenheidseffect van enkele duizenden arbeidsjaren. De ontwikkeling in de deelsector defensie is eveneens buiten beschouwing gelaten; gelet op het regeerakkoord zal hier waarschijnlijk nog sprake zijn van een positief werkgelegenheidseffect van enkele duizenden arbeidsjaren tussen 1983 en 1986.

Uit tabel 1 blijkt dat tussen 1983 en 1986 voor het eerst een daling van de totale werkgelegenheid in de kwartaire sector zou optreden met circa 45.000 arbeidsjaren. Gelet op de werkgelegenheid in het beschouwde deel van de kwartaire sector betekent dit een *daling* met 1,5% per jaar, terwijl in de afgelopen jaren nog sprake was van een *groei* van 1 à 2% per jaar. In absolute zin treedt in het onderwijs de grootste afname op. Alleen in de gezondheidszorg is per saldo nog sprake van groei. Daarbij dient opgemerkt te worden dat dit mede het gevolg is van het feit dat de ombuigingen uit het regeerakkoord gelden ten opzichte van de „oude” meerjarenraming uit 1981 die nog een forse groei van de gezondheidszorg veronderstelt (3,3% per jaar).

Ten opzichte van de omvang van de verschillende deelsectoren is de afname relatief het sterkst bij het onderwijs, gevolgd door de maatschappelijke dienstverlening – bij de hier gehan-

teerde afbakening voor 80% bestaand uit de gezinsverzorging en de bejaardenoorden – en de gemeenten.

De resultaten zijn uitgedrukt in arbeidsjaren, d.w.z. tot een volledige werkweek herleide banen. De effecten gemeten in werkzame personen zullen in het algemeen groter zijn, zeker gelet op het relatief grote aantal deeltijdwerkenden in de kwartaire sector. Anderzijds zou verdere herverdeling van werk uiteraard tot een vermindering van de negatieve werkgelegenheidseffecten in personen kunnen leiden.

3. Toetsing aan het gebruik van voorzieningen

Een zinvolle beoordeling van de hiervoor besproken resultaten is alleen mogelijk als wordt gelet op de ontwikkeling in het gebruik van voorzieningen in de verschillende onderdelen van de kwartaire sector. Immers, in grote delen van het onderwijs dalen de leerlingenaantallen, terwijl bij voorbeeld in de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening het beroep op voorzieningen mede door de vergrijzing van de bevolking toeneemt. Om met die ontwikkelingen rekening te kunnen houden is door het SCP in samenwerking met het CPB het instrument van de *basis- of referentieraming* ontwikkeld. Bij deze personeelsraming is als richtsnoer gehanteerd de trendmatige ontwikkeling in het gebruik van voorzieningen, rekening houdend met demografische ontwikkelingen. Daartoe wordt de personeelsinzet per gebruiker of gebruikseenheid *constant* gehouden (dus een constant aantal leerlingen per leraar, bejaardenverzorgsters per bejaarde enz.). Op deze wijze wordt een globaal referentiekader voor de personeelsontwikkeling binnen de kwartaire sector verkregen. Bij verschillende gelegenheden is van de basisraming gebruik gemaakt, onder meer bij de eerste ronde Heroverwegingen en bij het *Werkgelegenheidsplan 1982* 5). Ook hier wordt een dergelijke basisraming gehanteerd, aangepast aan recente cijfers en inzichten. Voor de deelsector openbaar bestuur e.a., die voor een groot deel samenvalt met het personeel bij rijk en lagere overheden, zijn echter nog geen betrouwbare basisramingen beschikbaar vanwege de moeilijk te meten productie. Als werkhypothese wordt voor deze sectoren uitgegaan van de gemiddelde groei van de overige sectoren te zamen. In tabel 2 worden de resultaten van de basisraming naast die van het regeerakkoord gezet.

Tabel 2. *Werkgelegenheidseffect basisraming en regeerakkoord in de kwartaire sector 1983–1986*

Deelsector	Basisraming in arbeidsjaren × 1.000	Regeerakkoord in arbeidsjaren × 1.000	Procentuele afwijking regeerakkoord van de basisraming 1986
Onderwijs	- 10	- 26	- 6,7
Gezondheidszorg	+ 16	+ 2	- 4,2
Maatschappelijke dienstverlening	+ 5	- 8	- 10,8
Rijk	+ 2	- 4	- 3,6
Gemeenten en provincies	+ 3	- 8	- 6,0
Totaal	+ 16	- 44	- 5,7

4) *Financieel overzicht van de gezondheidszorg*, nr. 5, Tweede Kamer, 1981–1982, 17 100, nr. 14. In dit artikel is uitgegaan van een gemiddelde personeelsgroei met 3,3% per jaar overeenkomend met het Financieel overzicht nr. 5, die na f. 3 mrd. ombuigingen zou worden teruggebracht tot 0,7% per jaar, conform de gangbare interpretatie van het regeerakkoord.

5) Voor een overzicht, zie R. Goudriaan en H. de Groot, *De kwartaire sector: nieuwe prognoses - nieuw beleid?*, *ESB*, 30 juni 1982, blz. 656.

Tabel 1. *Werkgelegenheidseffecten in de kwartaire sector 1983–1986 (in arbeidsjaren × 1.000)*

Deelsector	Werkgelegenheidsniveau in 1983	Mutatie 1983–1986 volgens meerjarenramingen	Ombuigingen regeerakkoord	Extra effect 1% personeelsreductie	Totale mutatie 1983–1986	Totale mutatie in procenten van niveau 1983
Onderwijs	250	- 9	- 13	- 4	- 26	- 10,4
Gezondheidszorg	320	+ 33	- 26	- 5	+ 2	+ 0,6
Maatschappelijke dienstverlening	115	+ 4	- 10	- 2	- 8	- 7,0
Rijk	165	+ 3	- 5	- 2	- 4	- 2,4
Gemeenten en provincies	180	0	- 6	- 2	- 8	- 4,4
Totaal	1030	+ 31	- 60	- 15	- 44	- 4,3

Duidelijk is dat het totale werkgelegenheidsniveau volgens de basisraming hoger ligt dan bij uitvoering van het regeerakkoord het geval zou zijn, een verschil van bijna 6%. Dit betekent in het laatste geval dat de personeelsinzet per gebruiker zou dalen, dus grotere klassen, meer cliënten per gezinsverzorgster enz., of dat het gebruik van voorzieningen zou moeten verminderen. Overigens is in de basisraming nog uitgegaan van een trendmatige toename van het aantal gebruikers per leeftijdsgroep wanneer dat in het verleden het geval was. Daar waar het mogelijk is het aantal gebruikers minder snel te laten groeien, zou dan met een geringere personeelstoename dan in de basisraming kunnen worden volstaan. Van belang is op te merken dat de basisraming het voorzieningenniveau in een recent basisjaar als uitgangspunt neemt en daarmee geen uitspraak doet over mogelijke onevenwichtigheden in de uitgangssituatie.

Belangrijker dan het absolute niveau in de basisraming is dan ook de mate waarin de verschillende *deelsectoren* bij uitvoering van het regeerakkoord van de basisraming afwijken. Met name de gezondheidszorg en de rijksdiensten worden blijkbaar relatief licht getroffen door de ombuigingen. Relatief zwaar getroffen worden — gemeten aan de basisraming — de maatschappelijke dienstverlening, en in mindere mate, het onderwijs en de gemeenten. De hier gesignaleerde verschillen roepen vragen op ten aanzien van de evenwichtigheid van het ombuigingenpakket. In de volgende paragraaf worden mogelijke bijstellingen nagegaan.

4. Een mogelijke „herverkaveling” van de ombuigingen

Het in de voorgaande paragraaf beschreven instrument van de basisraming kan ook worden gebruikt om een meer bij de ontwikkeling van het voorzieningengebruik passend ombuigingenpakket samen te stellen. Het instrument is immers in de eerste plaats ontworpen om *relatieve* verschillen in de groei van deelsectoren aan het licht te brengen en doet geen uitspraak over het al dan niet adequaat zijn van het aan het begin van de ramingsperiode gerealiseerde *absolute* voorzieningen- en werkgelegenheidsniveau. Door een pons-ponsgewijze reductie van de absolute niveaus in de basisraming kan deze zó worden aangepast dat de totale ombuigingsdoelstelling in 1986 voor de kwartaire sector wordt bereikt, met behoud van de relatieve ontwikkeling in voorzieningengebruik tussen deelsectoren. Op deze wijze kan — zij het tentatief en globaal — een herverkaveling van het ombuigingenpakket worden geconstrueerd. De resultaten zijn in tabel 3 weergegeven. Door de verschillende kosten per arbeidsplaats in de onderscheiden deelsectoren is de totale ombuiging in arbeidsjaren vóór en na herverkaveling niet geheel gelijk; het budgettaire effect is gelijk.

Tabel 3. Herverkaveling ombuigingenpakket in de kwartaire sector a)

Deelsector	Ombuigingen regeerakkoord in arbeidsjaren × 1.000	Ombuigingen herverkaveld in arbeidsjaren × 1.000	Ombuigingen regeerakkoord in mln. gld.	Ombuigingen herverkaveld in mln. gld.
Onderwijs	- 13	- 10	1.160	890
Gezondheidszorg	- 26	- 30	3.000	3.465
Maatschappelijke dienstverlening	- 10	- 3	460	160
Rijk	- 5	- 8	335	540
Gemeenten en provincies	- 6	- 5	510	410
Totaal	- 60	- 56	5.465	5.465

a) Exclusief ongewijzigd extra effect 1%-personeelsreductie.

Duidelijk is dat ten opzichte van de in het regeerakkoord voorgestelde ombuigingen per deelsector niet onaanzienlijke verschuivingen optreden. Met name de rijksdiensten en de gezondheidszorg zouden meer moeten bijdragen aan de ombuigingen dan voorzien: gerekend in geld zouden de ombuigingen bij het rijk met 60% dienen toe te nemen en in de gezondheidszorg met circa 15%. Daarentegen zouden de ombuigingen bij de maatschappelijke dienstverlening met 65% kunnen verminderen, bij het onderwijs met 25% en bij de gemeenten met 20%.

Uiteraard moet het bovenstaande slechts als een indicatie voor de richting van mogelijke verschuivingen worden gezien. Nader onderzoek van de te hanteren veronderstellingen en van het realiteitsgehalte van de ombuigingen is nodig. Ook bij andere veronderstellingen is het instrument van de basisraming echter op overeenkomstige wijze toe te passen. *Van belang is op te merken dat het regeerakkoord enige ruimte laat voor herverdeling van de ombuigingen:* gesteld wordt dat elk departement 60% van de ombuigingsdoelstelling zou moeten halen, maar dat onderlinge verschuivingen mogelijk zijn. Wellicht ligt hier een dankbaar werkterrein voor de minister van Binnenlandse Zaken, die door het kabinet Van Agt-Wiegel voorlopig werd aangewezen als verantwoordelijk bewindspersoon voor de planvorming in de kwartaire sector.

5. Slot

In dit artikel is een onderzoek ingesteld naar de werkgelegenheidseffecten voor de kwartaire sector die mogelijk uit het regeerakkoord voortvloeien. De resultaten wijzen op een absolute teruggang van de personeelsovervang met circa 4,5% over de periode 1983-1986, overeenkomend met circa 45.000 arbeidsjaren. Dit zou een breuk betekenen met de opgaande trend van vele jaren. Getracht is aan te tonen dat de gekozen ombuigingen qua verdeling niet goed sporen met indicaties van de vraag naar voorzieningen in de verschillende deelsectoren. De oorzaak ligt mede in het ontbreken van een planmatige aanpak van het overheidsbeleid ten aanzien van de kwartaire sector.

De voorlopige toetsing van de ombuigingsvoorstellen aan indicaties van de vraag naar voorzieningen leidt tot de conclusie dat met name de rijksdiensten en de gezondheidszorg minder aan de ombuigingen bijdragen dan optimaal zou zijn, terwijl met name de maatschappelijke dienstverlening, de gemeenten en het onderwijs een onevenredig grote bijdrage moeten leveren.

Met behulp van het instrument van de basisraming is aangegeven op welke wijze een herverkaveling van het ombuigingenpakket tot betere resultaten zou kunnen leiden.

Los van de sectorale verdeling van de ombuigingen kan men uiteraard verschillend denken over het niveau van de reductie van de werkgelegenheid in de kwartaire sector. Weinig inzicht bestaat nog in de afruil van deze teruggang tegen de beoogde rendements- en werkgelegenheidsverbetering in de marktsector. Gelet op het sterk toenemend arbeidsaanbod van met name degenen met een opleiding gericht op de kwartaire sector 6) lijkt het echter noodzakelijk om door een omvangrijke herverdeling van werk met evenredige loonlevering de negatieve werkgelegenheidseffecten zoveel mogelijk te beperken 7). Zowel het regeerakkoord als het recent gesloten akkoord tussen werkgevers en werknemers in de Stichting van de Arbeid bieden aanknopingspunten in deze richting, waarbij een voortrekkersrol van de overheid van belang is. Ook hierbij kan een samenhangend overheidsbeleid ten aanzien van de personeelsoverontwikkeling in kwartaire sector niet worden gemist.

H. de Groot

6) R. Goudriaan, *Overaanbod en vraag in de kwartaire sector*, SCP/CPB, 1982.

7) H. de Groot, C.A. de Kam en E. J. Pommer, *Een algemene arbeidsduurverkorting met tien procent*, SCP-cahier nr. 30, 1982.