
Zitting 1980–1981

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven

Nr. 6

Deelrapport 1

**Heroverweging personeelsvoorziening
kwartaire sector**

INHOUDSOPGAVE

| | Blz. |
|---|-----------|
| Inleiding | 3 |
| A. Beschrijving beleidsterrein | 3 |
| 1. Afbakening | 3 |
| 2. De personeelsontwikkeling de jaren zeventig | 3 |
| 3. De financiering van de kwartaire sector | 4 |
| B. Evaluatie van het beleid | 5 |
| 1. Het aspiratieniveau | 5 |
| 2. Kwartaire sector en economische structuur | 7 |
| 3. Beheersbaarheid en prioriteitenstelling | 10 |
| 4. Internationale vergelijking | 17 |
| 5. De meerjarenramingen t/m 1985 | 17 |
| C. Beleidsvarianten | 18 |
| D. Conclusies | 22 |
| Bijlage 1. Alternatieve berekening kosten uitbreiding kwartaire sector | 25 |

INLEIDING

Diverse andere rapporten die in het kader van de heroverwegingsprocedure worden gemaakt hebben ook betrekking op personeel in de kwartaire sector. Zo wordt in andere rapporten behandeld de buitenlandse dienst, rechtspraak, jeugdhulpverlening, politie, onderwijs, belastingdienst, defensie, openbaar vervoer en gezondheidszorg. Het oogmerk van dit rapport is dan ook afwijkend van de andere rapporten. Dit rapport beoogt een bijdrage te leveren aan de besluitvorming in algemene zin rond de kwartaire sector. Hiertoe wordt een dwarsdoorsnede gegeven van de personeelsontwikkeling in de diverse onderdelen van de kwartaire sector, wordt getracht de toekomstige ontwikkeling van de diverse onderdelen onderling vergelijkbaar te maken wordt een beschouwing gegeven over de relatie met de macro-economische ontwikkeling en wordt ingegaan op het beheersingsinstrumentarium.

In onderdeel A wordt een beschrijving van het beleidsterrein gegeven, in onderdeel B wordt het beleid geëvalueerd in onderdeel C worden beleidsvarianten voor de komende periode geschetst en in onderdeel D worden conclusies getrokken. Het rapport maakt gebruik van het jongste memorandum van het SCP en het CPB over de personeelsvoorziening van de kwartaire sector.

A. BESCHRIJVING BELEIDSTERREIN

1. Afbakening

Bij de afbakening van de kwartaire sector is aangesloten op de benadering die is gekozen in de studie «De kwartaire sector in de jaren tachtig» van het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Planbureau. De afbakening heeft daar plaatsgevonden op basis van de aard van de dienstverlening: naast de overheid in enge zin worden tot de kwartaire sector gerekend die *bedrijfsklassen en -groepen waarvan de aard van de dienstverlening een sterke verwantschap vertonen met de door de overheid verleende diensten.* Gegeven deze overeenkomst in de aard van de dienstverlening, wordt deze kwartaire dienstverlening buiten de overheid in belangrijke mate uit collectieve middelen gefinancierd. Uitgaande van de in het kader van de nationale rekeningen gebruikelijke sector- en bedrijfsindeling worden tot de kwartaire sector gerekend de overheid, inclusief onderwijs, de gezondheidszorg, de overige dienstverlening, zoveel mogelijk geschoond voor zakelijke elementen, doch inclusief sport, cultuur en recreatie, en het openbaar vervoer.

2. De personeelsontwikkeling in de jaren zeventig

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het arbeidsvolume in de kwartaire sector in de jaren zeventig.

Tabel 1. Arbeidsvolume kwartaire sector (in duizenden manjaren)

| | 1970 | 1975 | 1980 | Mutatie 1980 t.o.v. 1970 | Idem in procenten |
|---|--------------------|-------|-------|-----------------------------|----------------------|
| I. Openbaar bestuur | 388 | 412 | 459 | + 72 | + 19% ¹ |
| waarvan: | | | | | |
| — Rijk burgerlijk | (91) | (106) | (124) | (+ 35) | (+ 39%) |
| — Rijk militair | (142) | (133) | (134) | (— 8) | (— 6%) |
| — sociale verzekeringen | (21) | (23) | (28) | (+ 7) | (+ 33%) |
| — gemeenten, provincies e.a. | (134) | (150) | (173) | (+ 39) | (+ 30%) |
| II. Onderwijs | 179 | 218 | 253 | + 74 | + 41% |
| waarvan: | | | | | |
| — kleuter- en basisonderw. | (72) | (80) | (96) | (+ 24) | (+ 35%) |
| — algemeen voortgezet onderw. | (39) | (48) | (52) | (+ 13) | (+ 33%) |
| — lager, middelbaar en hoger beroeps- onderw., wetensch. onderw. | (68) | (90) | (105) | (+ 37) | (+ 54%) |
| III. Gezondheidszorg | 185 | 239 | 273 | + 88 | + 48% |
| IV. Overige dienstverlening | 161 | 212 | 237 | + 69 | + 41% |
| waarvan: | | | | | |
| — gezinsverzorging | (19) | (33) | (41) | (+ 22) | (+ 116%) |
| — bejaardenoorden | (31) ² | (45) | (50) | (+ 19) | (+ 61%) |
| — tehuizen, dagverblijven, sociaal-medische, psychologische en pedagogische diensten, club-, buurthuis- en vormingswerk | (34) | (48) | (51) | (+ 17) | (+ 50%) |
| Overig ³ | (77) | (86) | (95) | (+ 18) | (+ 23%) |
| V. Openbaar vervoer | 34 ² | 38 | 43 | + 9 | + 26% |
| waarvan: | | | | | |
| — NS | (16) | (17) | (17) | (+ 1) | (+ 6%) |
| — streek | (19) | (12) | (13) | (+ 3) | (+ 30%) |
| — stad | (8) | (10) | (12) | (+ 4) | (+ 50%) |
| Totaal | 947 | 1119 | 1265 | + 318 | + 34% ⁴ |

¹ Exclusief militair personeel: 33%.

² Via interpolatie berekend.

³ Cultuur natuurbehoud, sport en recreatie (inclusief bioscopen, kermessen, amusementsparken etc.), religieuze organisaties, overig particulier onderwijs, werkgevers- en werknemersorganisaties, beroepsorganisaties, politieke partijen etc., en researchinstellingen.

⁴ Exclusief militair personeel: 40%.

Uit het overzicht blijkt dat de gemiddelde groei van 34% in een tienjaarsperiode de resultante is van aanzienlijke verschillen per onderdeel. De omvangrijkste groei kan worden geconstateerd bij de onderdelen onderwijs, medische en veterinaire diensten en de overige dienstverlening (dit laatste vooral als het voornamelijk particulier gefinancierde onderdeel «overig» buiten beschouwing wordt gelaten).

3. De financiering van de kwartaire sector

De groei van de kwartaire sector kan niet los worden gezien van de toenemende overheidsfinanciering van deze sector. Voor wat betreft de sector overheid spreekt dit vanzelf. Deze sector wordt per definitie voor 100% uit collectieve middelen gefinancierd. De overige subsectoren medische en veterinaire diensten, overige dienstverlening, cultuur en recreatie en openbaar vervoer zijn echter ook in belangrijke mate uit collectieve middelen gefinancierd. In de onderstaande tabel zijn de collectieve financieringsaandelen in de diverse subsectoren van de kwartaire sector weergegeven. Het collectie-

ve financieringsaandeel is gedefinieerd als de verhouding tussen enerzijds de financiële bijdrage van de collectieve sector (in de vorm van inkomensoverdrachten en kostprijsverlagende subsidies) en anderzijds de totale exploitatiekosten van de desbetreffende subsector van de kwartaire sector.

Tabel 2. Het financieringsaandeel van de collectieve sector in de kwartaire sector (procenten)

| | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Overheid ¹ | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Gezondheidszorg | 77 | 76 | 76 | 77 | 76 | 77 | 76 | 75 |
| Overige dienstverlening | 52 | 49 | 56 | 59 | 61 | 63 | 64 | 64 |
| Openbaar vervoer | 39 | 43 | 49 | 54 | 57 | 58 | 60 | 59 |
| Gewogen gemiddelde (excl. overheid) | (65) | (63) | (66) | (68) | (69) | (70) | (70) | (70) |

¹ Inclusief onderwijs.

Zoals uit de bovenstaande tabel blijkt is de collectieve financiering van de kwartaire sector (exclusief de overheid) in de afgelopen jaren opgelopen van 65% in 1972 tot 70% in 1979. Deze ontwikkeling is het saldo van een lichte daling van het financieringsaandeel in de gezondheidszorg en van een vrij forse stijging in het financieringsaandeel in de overige dienstverlening en het openbaar vervoer. De geschetste uitbreiding van de kwartaire sector en de toenemende mate van de collectieve financiering hebben ertoe geleid dat het bedrag aan collectieve middelen dat met de financiering van de kwartaire sector is gemoeid, is opgelopen tot 30% van het nationale inkomen in 1979.

B. EVALUATIE VAN HET BELEID

1. Het aspiratieniveau

De in het vorige deel beschreven ontwikkeling van het arbeidsvolume in de kwartaire sector geeft reeds bij een eerste oogopslag aan, dat het aspiratieniveau van de kwartaire sector steeds hoger is geworden. Bij een bevolkingsgroei van 8% in de periode 1970–1980 nam het aantal in de kwartaire sector werkzame personen toe met bijna 35%. Voor de beoordeling van deze ontwikkeling biedt het eerdergenoemde rapport «de kwartaire sector in de jaren tachtig» interessant materiaal. Hieruit blijkt dat de groei van het personeelsbestand slechts in beperkte mate kan worden verklaard uit het toenemend gebruik dat van de kwartaire diensten is gemaakt. Indien de personeelsontwikkeling parallel zou zijn verlopen met de gebruiksindicatoren die voor de diverse werkvormen worden onderscheiden (zoals bezette bedden, aantallen patiënten, aantal leerlingen etc.) dan zou slechts 40% van de gemiddelde groei van het personeelsbestand zijn opgetreden.

Circa 60% van de personeelstoename kan niet uit het verloop van de gebruiksindicatoren worden verklaard en kan aannemende dat de indicatoren een goede indicatie geven van het gebruik worden toegeschreven aan factoren als kwaliteitsverbetering, intensivering van de dienstverlening, verbetering van de secundaire arbeidsvoorwaarden, verhoging van interne opleidingseisen, een meer dan evenredige toename van arbeidsinzet voor niet op directe dienstverlening gerichte activiteiten (leiding, begeleiding, overleg, rust, etc.). De mate waarin dit het geval was verschilt overigens voor de verschillende onderdelen². Overigens bestaat bij de werkgroep de indruk dat de laatstgenoemde factor – toenemende «overhead» – ook in het bedrijfsleven, met name in de grote bedrijven, optreedt in perioden van gunstige economische ontwikkeling.

Daarbij moet nog worden bedacht dat er sprake is van een tweetal ontwikkelingen die – *op zich zelf beschouwd* – hadden kunnen leiden tot een ach-

² Zie tabel 3 en Bulletin nr. 2 van het project personeelsvoorziening kwartaire sector tabel 3, blz. 146 (SCP/CPB).

terblijven van de groei van het arbeidsvolume bij de groei van het gebruik van diensten, namelijk:

a. De technische ontwikkeling heeft geleid tot nieuwe arbeidsbesparende technieken, in het bijzonder op het gebied van de administratieve en huishoudelijke werkzaamheden. De omvang van deze werkzaamheden binnen de kwartaire sector is aanzienlijk ofschoon er voor de diverse onderdelen grote verschillen zijn.

b. De samenstelling van het personeelsbestand is kwalitatief steeds beter geworden, gemeten althans in termen van geschooldheid, rangen en functies. Ook deze factor verschilt van onderdeel tot onderdeel.

Onderstaand volgt een overzicht van de ontwikkeling van het voorzieningengebruik en het personeel in een aantal onderdelen van de kwartaire sector die te zamen circa 80% van het arbeidsvolume in de kwartaire sector beslaan.

Tabel 3. Ontwikkeling voorzieningengebruik en personeel in de kwartaire sector

| Werkvorm ziekenhuizen | Periode | Gebruiksindicator | Gemiddelde groei per jaar in procenten | | |
|----------------------------------|---------|------------------------------------|--|-----------|--------------------------------|
| | | | Gebruiksindicator | Personeel | Verhouding personeel/indicator |
| — Verplegend personeel | 73—78 | bezette bedden | — 0,8 | 0,9 | 1,7 |
| — Klinisch hulppersoneel | 73—78 | aantal opnamen | 2,1 | 5,3 | 3,1 |
| — Poliklinisch hulppersoneel | 73—78 | aantal verwijskaarten | 3,1 | 6,3 | 3,2 |
| Psychiatrische ziekenhuizen | 73—78 | bezette bedden | — 2,5 | 1,8 | 4,6 |
| Zwakzinnigeninrichtingen | 73—78 | bezette bedden | 3,2 | 5,7 | 2,7 |
| Verpleeghuizen | 73—78 | bezette bedden | 4,8 | 5,5 | 1,4 |
| Inzicht voor zintuiglijk gehand. | 73—78 | bezette bedden | — 0,3 | 4,9 | 5,2 |
| Kruiswerk | 74—79 | bezoeken aan personen in zorg | 1,4 | 3,4 | 2,0 |
| Verloskundigen | 73—78 | bevallingen met verloskundige hulp | — 2,3 | — 2,8 | — 0,5 |
| Kraamcentra | 76—78 | verzorgingsdagen | 1,1 | 2,7 | 1,6 |
| Schoolartsen | 75—78 | onderzoeken | 2,5 | 4,4 | 1,9 |
| Medische kinderdagverblijven | 75—78 | patiënten | 2,1 | 1,5 | — 0,6 |
| Bejaardenoorden | 73—78 | verzorgden | 1,8 | 4,1 | 2,2 |
| Gezinsverzorging | 73—78 | verzorgingsuren | 5,9 | 7,2 | 1,3 |
| Algemeen maatschappelijk werk | 72—77 | cliënten | 3,4 | 5,6 | 2,1 |
| Bibliotheken | 72—77 | uitleningen | 12,5 | 6,6 | — 5,2 |
| Musea | 72—77 | bezoeken | 6,4 | 2,3 | — 3,8 |
| Kleuteronderwijs | 74—79 | leerlingen | — 2,8 | 1,7 | 4,7 |
| Lager onderwijs | 74—79 | leerlingen | — 0,6 | 1,8 | 2,4 |
| Speciaal onderwijs | 74—79 | leerlingen | 1,7 | 4,2 | 2,5 |
| Algemeen voortgezet onderwijs | 73—78 | leerlingen | 4,2 | 4,3 | 0,2 |
| (Gezins)voogdij-instellingen | 74—78 | pupillen | — 6,5 | — 0,8 | 6,2 |
| Trein personenvervoer | 73—78 | reizigerskilometers | 0 | 0,8 | 0,8 |
| Openbaar bestuur | 73—78 | bevolkingsomvang | 0,7 | 1,9 | 1,2 |

Bron: PKS-Bulletin nr. 2; bijgesteld conform «Memorandum Planvorming kwartaire sector» (SCP/CPB).

De groei van de personeelsvoorziening in de kwartaire sector is niet over de hele linie gebaseerd geweest op bewuste beleidsbeslissingen doch is voor een groot deel het gevolg geweest van een geleidelijk proces.

De uitgangssituatie thans en de perspectieven voor de komende jaren verschillen vrij drastisch van de situatie aan het begin van de jaren zeventig. In tegenstelling tot die periode zijn de economische vooruitzichten thans uiterst mager, terwijl het niveau van de kwartaire dienstverlening drastisch is verhoogd. Bij een perspectief zoals dat zich nu toont voor de eerste helft van de tachtiger jaren, waarin koopkrachtdaling voor grote groepen van de bevolking en drastische versobering van tal van overheidstaken binnen het gezichtsveld komen, moeten kritische kanttekeningen worden geplaatst bij een zo royale ontwikkeling van de kwartaire sector als ook nog — op sommige

onderdelen – in de ramingen bij ongewijzigd beleid ligt besloten. Vanuit de optiek van de allocatie van schaarse middelen kan de vraag worden gesteld of het onverkort honoreren van de vraag naar kwartaire diensten in dit licht nog gewenst is; a fortiori geldt dit voor de vraag of – ondanks het steeds verder voortschrijden van arbeidsbesparende technieken –, bij een gegeven het beroep op dienstverlening, de verhouding personeel ten opzichte van geleverde kwartaire diensten nog steeds moet toenemen, of dat een stabilisering of enige daling van die verhouding zou moeten nagestreefd. Naast de optiek vanuit de allocatie van middelen is hierbij uiteraard ook de macro-economische optiek (met name het werkgelegenheidsaspect) van belang. Hierop wordt onderstaand ingegaan.

2. Kwartaire sector en economische structuur

1. Inleiding

De kwartaire sector vormt een onderdeel van de collectieve sector en wel dat deel waar het gaat om de bemanning van de activiteiten en uitgaven welke de collectieve sector verricht. Deze activiteiten zijn grosso modo naar uitgavencategorieën te onderscheiden in materiële uitgaven, overdrachten en posten als vermogensoverdrachten, rente etc.

De exploitatiekosten (personele uitgaven, materiële consumptie) van de kwartaire sector, voor zover die uit de collectieve middelen worden gefinancierd stegen van 25% van het nationale inkomen in 1972 tot 30% in 1979.

In het onderstaande beperken we de analyse tot de kwartaire sector, gezien de taakopdracht, maar de gevolgde redenering is in vele gevallen voor de totale collectieve sector van toepassing.

2. Kwartaire sector en economie

Evenals de marktsector draagt de kwartaire sector bij aan de vorming van het nationale inkomen en is de draagvlaktheorie in dit verband verwarrend. De economische betekenis van de kwartaire sector gaat verder dan de statistische bijdrage aan het nationale inkomen dat wil zeggen de som van de beloningen. In verband met voormelde betekenis is het goed een analytisch onderscheid te maken tussen «bestedingseffect» en «programma-effect».

Het laatste effect wordt vaak naar voren geschoven indien men doelt op de onderlinge afhankelijkheid van markt- en kwartaire sector. Het gaat hier om de invloed welke het personeel in de kwartaire sector – met bijbehorende materiële uitgaven – uitoefent op de produktiestructuur van de economie. Men kan dit zeer ruim opvatten en spreken over voorwaarden welke mede ten behoeve van de marktsector worden geschapen (infrastructuur), maar ook zeer specifiek als men denkt aan de kwaliteitsverbetering van de produktiefactoren zoals deze bij voorbeeld plaatsvindt via onderwijs en onderzoek in de kwartaire sector en de gezondheidszorg. Deze effecten zijn uiteraard van groot belang maar vanwege hun diffuse karakter moeilijk te evalueren in termen van een bijdrage aan bij voorbeeld de produktiviteitsontwikkeling.

Het bestedingeneffect is veel directer meetbaar. Het gaat hier om het (multiplier-)effect van de inkomens en materiële uitgaven van de kwartaire sector op het niveau van economische activiteit of anders uitgedrukt om het beslag van de kwartaire sector op de productiecapaciteit middels beslag op menselijk en fysiek kapitaal. De bestedingseffecten kunnen zichtbaar worden gemaakt via de traditionele macro-economische modelanalyse in de vorm van «spoorboekjes». Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de Nederlandse Economie in 1985 en het (interim-)rapport van werkgroep 2 ten behoeve van de Stuurgroep Beleidsvorming Niet-actieven.

Centraal staat bij deze analyse welke aanvullende veronderstellingen moeten worden gemaakt over de reactie van economische subjecten op met name de financiering. Hiermee komen we aan de kern van de te beschouwen effecten van een uitbreiding van de kwartaire sector: de financieringsrelatie.

3. De financieringsrelatie

De beslissing over omvang en uitbreiding van kwartaire sector vindt niet plaats op basis van prijzen of prijsontwikkeling zoals dat het geval is bij op de markt verhandelde goederen en diensten. Individuele preferenties, afgewogen tegen de prijs, zijn doorslaggevend voor de omvang van de afzet in de marktsector en daarmee wordt deze afzet hoofdzakelijk door de vraag bepaald. In geval van prestaties van de kwartaire sector is veelal geen sprake van een directe relatie tussen betaalde prijs en ontvangen prestatie. Het gebruik van en de omvang van kwartaire voorzieningen wordt relatief sterk door het aanbod bepaald. De relatie met de vraag is zeer indirect. De vraag wordt veelal «uitgeoefend» via het – intermediaire – budgetmechanisme waarbij een notie over het algemeen belang van de voorziening bepalend is voor de te versterken financiële middelen en daarmee voor de capaciteit van het aanbod. De betrokken financiële middelen vinden hun spiegelbeeld in de omvang van de collectieve druk. Daarmee kan een doorkruising optreden met individuele preferenties welke tot de welbekende afwentelingsreactie leidt: het met de voorziening gepaard gaande beslag op het beschikbaar inkomen wordt niet geaccepteerd en via hogere looneisen of prijzen trachten men te ontsnappen aan de «collectieve beslissing». In wezen is hier sprake van onderwaardering van de middelen de kwartaire sector geleverde, maar gebonden, bestedingsmogelijkheden en spreekt hieruit impliciet een relatie-ve voorkeur voor «vrije» bestedingsmogelijkheden.

Illustratief is in dit verband de in ons land vigerende centrale doelstelling koopkracht, tot uitdrukking komend in het kengetal reëel beschikbaar: van het reële loon wordt afgetrokken de collectieve druk alsof daartegenover geen reële prestatie resp. gebonden koopkracht staat. Overigens is het onderscheid gebonden en vrije bestedingsmogelijkheden soms wat kunstmatig. Een voorbeeld is hiervan de particuliere ziektenkostenverzekering welke wel tot de collectieve druk wordt gerekend. Overigens kan de reactie van economische subjecten op een premiestijging van particuliere ziektekosten anders zijn dan ingeval van collectieve verzekering. In het laatste geval is namelijk de premie veel explicieter onderdeel van het bruto-netto-traject bij de loononderhandelingen waardoor het afwentelingsgevaar groter is. Daarbij komt dat de neiging tot afwenteling ook minder groot zal zijn omdat het hier gaat om individuele bestedingen uit het beschikbaar inkomen waardoor door de bewuste keuze die moet worden gedaan een wat directere relatie bestaat tussen betalen en genieten.

Eén zaak is duidelijk: de collectieve druk zal moeten worden betaald hetzij door het looninkomen hetzij door het overig/winstinkomen hetzij door beide naar rato. Gezien de stijging van arbeidsinkomensquote is het duidelijk dat de afgelopen decennia de loontrekkers het best geslaagd zijn in het ontspringen van de dans³. Een ontwikkeling welke mede verantwoordelijk is voor de aantasting van de marktsector en daarmee voor de werkloosheidsproblematiek en de afname van de inkomensgroei.

4. De kwartaire sector in relatie tot het werkgelegenheidsbeleid

Bezien we nu, in het licht van voorgaande analyse, de mogelijkheden tot creatie van werkgelegenheid in de kwartaire sector dan dienen drie elementen te worden onderscheiden:

- a. het bestaande voorzieningenniveau;
- b. de verwachte groei van de voorzieningen bij constant gebruik per hoofd;
- c. een uitbreiding van het voorzieningenniveau per hoofd.

Gesteld dat globaal gesproken omvang en samenstelling van het door de kwartaire sector geleverde dienstenpakket adequaat is dan zou toch nog sprake kunnen zijn van een groei van deze sector op grond van de demografische ontwikkeling. Immers een groeiende en qua samenstelling verander-

³ Dit gezien het feit dat in een open economie doorwenteling in de prijzen maar beperkt mogelijk is.

ende bevolking kan een groei van de kwartaire sector vereisen. De berekeningen in hoofdstuk C zijn in dit verband illustratief. Zodra een zodanige uitbreiding van de kwartaire sector wordt bepleit dat een stijging van de collectieve druk noodzakelijk wordt ontstaat het risico van afwenteling terwijl bovendien ontduikings- en ontwijkingsreacties kunnen optreden. Overhaupt blijft de vraag relevant of een verdere uitbreiding van de kwartaire sector in overeenstemming is met reëel gevoelde behoeften. Voormeld risico neemt toe naarmate het perspectief met betrekking tot de reële inkomensgroei somberder wordt zoals bij voorbeeld de middellange termijnverkenning van het CPB aangeeft. In geval van afwenteling zullen de winstinkomens verder worden afgeroomd en zal de financieringsbron voor investeringen aangetast worden en daarmee de werkgelegenheid in de marktsector. Bovendien leidt aantasting van de investeringen tot een relatieve daling van de arbeidsproductiviteit en daarmee tot een structurele daling van de inkomensgroei. Een CPB-analyse ten behoeve van werkgroep 2 van de SBN⁴ leert dat zelfs bij een dekkende financiering *zonder afwenteling*, door dit laatste effect, van de initieel gecreëerde werkgelegenheid ca. 60% op langere termijn overblijft door «verlies aan werkgelegenheid in de marktsector»⁵. Voegt men bij het risico van de dalende investeringen dat de motivatie van werkenden verder onder druk kan komen te staan in verband met de stijgende druk bij een al forse marginale druk dan zal duidelijk zijn dat niet alleen de arbeidsproductiviteit via het fysieke kapitaal maar ook via het menselijke kapitaal zal worden aangetast. Werkloosheid kan ook sociale spanningen oproepen. Dit is echter geen problematiek die specifiek vanuit de kwartaire sector kan worden benaderd. Voor een behandeling in een breder kader kan worden verwezen naar de nog te ronden werkzaamheden van de stuurgroep beleidsvorming niet-actieven (SBN)⁶.

Een ander aspect is het verband tussen externe positie en uitbreiding van de kwartaire sector. Wanneer de (schaarse) nationale middelen gerealloceerd zouden worden ten voordele van de kwartaire sector en ten koste van de marktsector zou via de bovengeschetste mechanismen de exportkracht van de marktsector worden aangetast. Gegeven de betalingsbalans problematiek op termijn – in verband met het snel stijgende tekort op de energiebalans – is dit als zeer onwenselijk te beschouwen. Immers de kwartaire sector exporteert niet. Wel kunnen bepaalde onderdelen van de kwartaire sector (research en ontwikkeling) indien zij op de marktsector zijn gericht een positieve invloed op de marktsector uitoefenen.

Een vraag resteert: hoe verhoudt zich de beleidsvariant van het CPB uit de Nederlandse Economie in 1985 (blz. 154) met betrekking tot uitbreiding van de kwartaire sector zich tot de hierboven geschetste risico's. Immers in deze variant is nauwelijks sprake van een beslag van de uitbreiding van de kwartaire sector op de nationale middelen blijkens de mutatie in het financieringssaldo. Hierbij passen twee kanttekeningen:

- de lange termijneffecten zijn, zoals hiervoor geschetst, ongunstiger dan die op middellange termijn;

- er is sprake van zeer specifieke veronderstellingen waarop hieronder nader wordt ingegaan. Er is verondersteld dat het *accrès* zal plaatsvinden bij zeer goedkope krachten (gezinsverzorging) waarvan de beloning nauwelijks hoger is dan die van de gemiddelde uitkering. Rekening houdend met invardieneffecten op deze uitkeringen bedragen de netto-kosten 16 000 per mens in prijzen 1985 volgens de Nederlandse Economie 1985. Voorts is geen rekening gehouden met de complementaire kosten. Blijkens tabel V.74 van de Nederlandse Economie 1985 neemt de werkgelegenheid in deze categorie met 7000 manjaren toe ten opzichte van een bestand van 125 000; een groei van ruim 5½%. Een *accrès* van 25 000 zou deze groei brengen op ruim 25%! De vraag is of dit vanuit de behoeftenkant valt te rechtvaardigen en of zelfs een en ander organisatorisch haalbaar zal zijn. Bij een dergelijk *accrès* zou van het gemiddelde moeten worden uitgegaan. In bijlage 1 is een alternatieve berekening uitgevoerd waaruit blijkt dat bij gewijzigde veronderstellingen (nl. gemiddelde loonvoet en gemiddelde complementaire kosten) de

⁴ Naast het hier besproken spoorboekje levert het materiaal van de werkgroep interessante aanknopingspunten in verband met een afweging van werkgelegenheidscreatie in de kwartaire sector, zoals de uitgevoerde multicriteria-analyse.

⁵ Tabel 13, Rapport werkgroep 2 van de Interdepartementale Stuurgroep beleidsvorming niet-actieven.

⁶ Deze werkzaamheden moeten uitmonden in beleidsvoorstellen met betrekking tot het behoud en de creatie van arbeidsplaatsen, de herinschakeling van niet-actieven in het arbeidsproces, een herverdeling van beschikbare arbeidsplaatsen en het zinvol maatschappelijk functioneren van niet-actieven door vergroting van ontplooiingsmogelijkheden.

kosten in 1985 wel eens 5 x zo hoog kunnen uitvallen als berekend is de Nederlandse Economie in 1985. De berekening van het CPB is wel interessant indien gekozen wordt voor een herallocatie ten gunste van de onderdelen van de kwartaire sector met een laag loonpeil.

3. Beheersbaarheid en prioriteitenstelling

Kenmerkend voor de kwartaire dienstverlening is dat de geleverde diensten om niet of tegen sterk gereduceerde prijzen worden geleverd; regulering van de vraag doordat nut en offer tegen elkaar moeten worden afgewogen ontbreekt grotendeels. Aan de aanbodzijde zijn er evenmin ingebouwde mechanismen die tot kostenminimalisatie leiden; omdat departementen en instellingen zich richten op het vervullen van vrijwel oneindige behoeften kan hun gedrag economisch worden getypeerd als het streven naar omzetmaximalisatie (ten laste van de collectieve middelen) in plaats van het streven naar kostenminimalisatie. Limitering vindt slechts plaats door het stellen van financiële of fysieke grenzen. Onderstaand wordt een beschrijving gegeven van de beheersinstrumenten van de belangrijkste onderdelen van de kwartaire sector, gezien vanuit de centrale overheid.

1. Burgerpersoneel Rijk

Ten aanzien van het burgerpersoneel van het Rijk is er, naar de vorm, sprake van een strak beheersingsinstrument. In de jaarlijks aan het parlement aangeboden begrotingen zijn zowel de maximale toegestane aantallen personeel opgenomen als de maximaal toegestane geldbedragen die daarmee gemoeid mogen zijn.

Het is echter van belang om niet alleen naar de juridisch-technische vorm te kijken maar om ook de voorbereidingsprocedure te bezien. Bij de voorbereiding van de begroting dienen de departementen een aanvraag voor personeelsuitbreiding in⁷. De mate van onderbouwing hiervan en de toelichting op de claims varieert aanzienlijk per jaar. In dit verband wordt zelden melding gemaakt van plaatsen die kunnen vervallen op grond van terugloop van taken en/of technische ontwikkelingen. De procedure is gericht op het verdelen van het meerdere.

Het budgettaire kader voor het totaal van de personeelsuitbreiding wordt gevormd door de in de meerjarenramingen opgenomen aanvullende post voor personeelsuitbreiding. De aanvraag van de departementen belooft een veelvoud van deze budgettaire voorziening. Tijdens het bewind van de twee laatste kabinetten is de praktijk ontstaan waarin de Ministerraad de vaststelling van de personeelsuitbreidingen delegeert aan de Minister-President. Bij de vaststelling van de personeelsuitbreidingen worden weliswaar steeds minder plaatsen toegedeeld dan gevraagd door de departementen doch steeds aanzienlijk meer dan het aantal dat besloten ligt in de genoemde aanvullende post van de meerjarenramingen. Voor deze overschrijding van de financiële ruimte wordt veelal niet gelijktijdig compensatie aangewezen. Hetzelfde geldt voor tussentijds op ad-hoc-basis geaccordeerde personeelsuitbreidingen. Geconcludeerd moet worden dat de bepaling van de omvang en de verdeling van de personeelsuitbreiding in het verleden niet gebaseerd is geweest op objectieve maatstaven of op een samenhangende politieke prioriteitenafweging.

Het verdient aanbeveling om voor de toekomst eerst de totale omvang van de personeelsuitbreiding of inkrimping te laten vaststellen door de Ministerraad⁸. Vervolgens zou de verdeling ervan meer dan in het verleden moeten worden gebaseerd op de besloten intensiveringen en desintensiveringen van beleid. Daarnaast verdient het aanbeveling om in de toekomst de mogelijkheden te onderzoeken voor de ontwikkeling van globale gebruiksin-dicatoren voor de diverse onderdelen van de rijksdienst in aansluiting op het eerdere onderzoek van het SCP voor andere werkvormen in de kwartaire sector.

⁷ Voor enkele onderdelen (Politie, CBS, SCP) is in de meerjarenramingen reeds de uitbreiding verwerkt.

⁸ Hierbij tekent de werkgroep aan dat dit in het verleden wel eerder het voornemen is geweest doch dat dit niet daadwerkelijk is uitgevoerd.

Naast het vaststellen van de omvang van de personeelsuitbreiding (totaal en per departement) bij de begrotingsvaststelling, vindt er nog een tweede toetsing plaats op het moment dat deze uitbreidingsmogelijkheden door de departementen zijn vertaald in concrete voorstellen voor te vervullen functies. Er wordt dan in het kader van de formatieprocedure door de Directie Formatiezaken van Binnenlandse Zaken beoordeeld of er sprake is van een efficiënte inzet en functiewaardering van het personeel gelet op het aanwezige takenpakket, de organisatievorm e.d., van het desbetreffende dienstonderdeel.

2. Militair personeel Rijk

Ook hier is ernaar de vorm sprake van een strak beheersingsinstrument; bij iedere begroting worden de maximale aantallen en geldbedragen vastgelegd. Omdat de besluitvorming over de defensiebegroting gebruikelijk uitmond in een financiële afspraak voor het totaal (defensieplafond, groeionorm) heeft de Minister van Defensie een grote vrijheid om binnen zijn budget en de meerjarenramingen voor het hoofdstuk, vanuit de optiek van een doelmatige defensie, de verhouding tussen personele en materiële uitgaven vast te stellen. In de periode 1970–1975 heeft dit zelfs geleid tot een daling van de personeelsaantallen.

3. Personeel sociale verzekeringsinstellingen

De uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen, bedrijfsverenigingen, GAK en GMD zijn autonome organen. Het toezicht op deze organen berust bij de SVR (artikel 47, eerste lid Organisatiewet Sociale Verzekeringen). Op grond van artikel 27 van de organisatiewet behoeven de lonen en andere arbeidsvoorwaarden van het personeel van de uitvoeringsorganen de goedkeuring van de SVR⁹. Verdergaande bevoegdheden heeft de SVR echter niet. De Minister van Sociale Zaken keurt de premievaststelling van de diverse sociale verzekeringsfondsen goed. Daar de uitvoeringskosten gering van omvang zijn in verhouding tot de totale uitgaven kan dit niet worden beschouwd als een goedkeuring van de personeelsomvang. Voor deze instellingen is er dus geen beheersingsinstrumentarium vanuit de centrale overheid voor wat betreft de personeelsomvang. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze personeelsomvang relatief gering van omvang is en in de periode 1970–1980 – blijkens tabel 1 – geen exorbitante groei heeft vertoond. Wel is in de periode 1975–1980 een duidelijke versnelling opgetreden en zijn er ook voor de toekomst aanwijzingen in die richting.

4. Personeel lagere publiekrechtelijke lichamen

Vanuit de centrale overheid bestaat er geen direct beheersingsinstrumentarium voor de personeelsontwikkeling van de lagere overheden. Omdat ca. 90% van de uitgaven van de lagere overheden vanuit het Rijk wordt gefinancierd via de algemene uitkeringen uit Gemeente- en Provinciefonds en een reeks van specifieke uitkeringen is er wel een belangrijke indirecte invloed via de omvang van de ter beschikking te stellen middelen. Gegeven de middelen vanuit de rijksoverheid kunnen de lagere overheden de omvang van het personeel zelfstandig beïnvloeden door het schuiven tussen personele en andere uitgaven, het beleid ten aanzien van de eigen middelen (heffingen, belastingen, retributies) en het beleid ten aanzien van het saldo op de lopende dienst, zolang dat positief is. Voor de lagere overheden wordt door de veelheid van specifieke uitkeringen de prioriteitenstelling belemmerd. Door het meer ongebonden maken van uitkeringen aan de lagere overheden ontstaan er meer afwegingsmogelijkheden op het niveau van gemeenten en provincies waardoor een doelmatiger en doeltreffender inzet van middelen en personeel kan plaatsvinden.

⁹ Voor het personeel van de ziekenfondsen heeft de Ziekenfondsraad deze bevoegdheden (met medewerking van de arbeidsvoorwaarden).

5. *Personeel onderwijs*

Het onderwijs heeft een bekostigingssystematiek waarbij het aantal arbeidsplaatsen in overwegende mate afhangt van het aantal leerlingen.

In het kleuter- en gewoon lager onderwijs wordt de omvang van het personeel primair bepaald door de in circulaire vastgelegde relatie tussen aantallen leerlingen en onderwijzers. Deze zogenoemde klassenorm is overigens in de afgelopen 10 jaar aanzienlijk verlaagd. Daarnaast bestaan er regelingen voor boventallige onderwijzers (boven de norm).

Bij het algemeen voortgezet onderwijs is er een lerarenlessenformule (per leerling kan aanspraak worden gemaakt op een aantal lerarenlessuren) die in principe het aantal leraren bepaalt. Bij het l.m.b.o. is er een minimale en maximale groepsgrootte voorgeschreven. Bij het h.b.o. berust de lerarenlessenformule op dezelfde wet als bij de overige vormen van het voortgezet onderwijs. Er is een wetsontwerp h.b.o. met een capaciteitsplan waarin de maatschappelijke behoefte een rol speelt. Bij het wetenschappelijk onderwijs wordt het totale bedrag aan personeel en materieel goedgekeurd. De invloed op het personeel is indirect; er is geen koppeling aan het aantal studenten.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat – afgezien van het wetenschappelijk onderwijs – mutaties in de personeelsomvang bij het onderwijs in hoofdzaak wordt bepaald door de ontwikkeling van het aantal leerlingen, door wijzigingen in de cursusduur en door wijzigingen in de vastgestelde ratio's leerlingen/leerkrachten. Bij het leerplichtig onderwijs is de omvang van het aantal leerlingen geheel gedetermineerd door de demografische ontwikkeling. Bij het niet-leerplichtig onderwijs is dit niet volledig het geval. Zowel voor de totale onderwijsparticipatie als voor de verdeling over de schooltypes is hier tevens van belang het aantal nieuw te stichten scholen waarvoor toestemming wordt verleend en een eventuele numerus fixus. Tot op heden is de onderwijscapaciteit door individuele behoefte bepaald en speelt de maatschappelijke behoefte aan opgeleiden vrijwel geen rol.

In het «Memorandum planvorming kwartaire sector» van het SCP en het CPB wordt ingegaan op het verwachte aanbod van specifiek kwartair opgeleiden in relatie tot de vraag. Hieruit blijkt dat er een oriëntatie plaatsvindt op opleidingen die specifiek op de kwartaire sector zijn gericht; dat lijkt met name te gelden voor opleidingen in het hoger beroepsonderwijs.

Bezien we dit vervolgens in relatie met te verwachten vraag dan blijkt dat, zelfs bij hoge groeivarianten voor de personeelsomvang van de kwartaire sector, de groei in het aanbod een veelvoud is van de groei in de vraag. Daarbij moet nog worden aangetekend dat reeds op dit moment de werkloosheid onder specifiek kwartair opgeleiden hoger is dan onder niet-kwartair opgeleiden. In het bijzonder geldt dit voor degenen met een sociaal culturele opleiding een didactische opleiding en een kunstopleiding. Een en ander noopt tot een herbezinning op de uitgangspunten van het beleid ten aanzien van de onderwijscapaciteit. Verwezen zij ook naar het rapport «Opleiding en scholing ten opzichte van de arbeidsmarkt».

6. *Personeel gezondheidszorg*

6.1. De beheersingsmogelijkheden voor personeel in loondienst

Voor het personeel in loondienst worden over het algemeen voor vrijwel alle instellingen voor gezondheidszorg richtlijnen gehanteerd. Voor de intramurale sector zijn deze personeelsrichtlijnen uitgedrukt per eenheid van verrichting. Dat wil zeggen het Centraal Orgaan Ziekenhuistarieven geeft richtlijnen voor het aantal personeelsleden per eenheid van verrichting en het gemiddeld salarisniveau voor deze personeelscategorie.

Voor vrijwel alle personeelscategorieën bestaan thans richtlijnen voor de aanvaardbaar geachte en in de tarieven incalculeerbare kosten. Op basis daarvan wordt het verpleegdagtarief samengesteld. Jaarlijks worden door

het COZ voorstellen ontwikkeld om deze richtlijnen die aan de tariefstelling ten grondslag liggen, te herzien of bij te stellen. Voor de Staatssecretaris bestaat de mogelijkheid met deze voorstellen in te stemmen of niet. Met de toekomstige Wet tarieven gezondheidszorg krijgt de Staatssecretaris de formele bevoegdheid om aanwijzingen te geven voor de richtlijnen. Daardoor wordt de mogelijkheid om tot een betere beheersing te komen nog aanzienlijk versterkt. *Aangezien de personeelsrichtlijnen worden gehanteerd per gebruikseenheid of per verrichting kan het gebruik van invloed zijn op de totale personeelsontwikkeling. Immers indien het gebruik van zekere diensten toeneemt, nemen daarmee ook de kosten toe en kan de instelling meer personeel aantrekken. Tot op heden is het gebruik en de produktie van diensten in intramurale instellingen niet genormeerd en dit lijkt ook voor de toekomst een uiterst moeilijke zaak. De invloed van het gebruik op de personeelsvoorziening is met name van belang bij de ziekenhuizen.*

Bij psychiatrische ziekenhuizen, verpleeghuizen, zwakzinnigeninrichtingen is dit van zeer geringe betekenis. Doordat de tarieven en de personeelsrichtlijnen gehanteerd worden per verrichting is er dus nog een zekere autonome groei van het personeel die voortvloeit uit de toename van het gebruik van diensten, vooral bij de algemene ziekenhuizen.

Bij de extramurale gezondheidszorg worden eveneens personeelsrichtlijnen gehanteerd. Zowel bij het kruiswerk, de kraamzorg als de ambulante geestelijke gezondheidszorg. Aangezien in de extramurale gezondheidszorg de budgetfinanciering regel is, is hier nauwelijks sprake van een invloed van het gebruik. Indien het gebruik van het kruiswerk of de ambulante geestelijke gezondheidszorg toeneemt leidt dit niet automatisch tot meer kosten. Daartoe moeten nieuwe voorstellen tot richtlijnverruiming worden ingediend. De Staatssecretaris kan dan beslissen of er voldoende aanleiding is om de personeelsrichtlijnen te verruimen op grond van een toename van het gebruik. De graad van beheersbaarheid bij de extramurale gezondheidszorg is op dat vlak groter dan bij de algemene ziekenhuizen.

Naast de richtlijnen die het COZ hanteert wordt de personeelsontwikkeling ook in sterke mate beïnvloed door de bouw. Immers in de planning van gezondheidszorgvoorzieningen wordt toestemming gegeven voor de uitbreiding van nieuwe voorzieningen en worden vergunningen gegeven voor de bouw van nieuwe instellingen. Dit proces is goed beheersbaar omdat de Staatssecretaris de bevoegdheid heeft om vast te stellen waar en hoeveel nieuw gebouwd wordt binnen het kader van het bouwplafond. Evenwel het in gebruik nemen van nieuwe instellingen zal gepaard gaan met een uitbreiding van het totale personeelsbestand in de gezondheidszorg. Bij het in gebruik nemen van nieuwe instellingen zijn de richtlijnen die het COZ hanteert van toepassing. De uitbreiding van het personeel die voortvloeit uit de bouw is dus in wezen een beheerste ontwikkeling.

Bij de ontwikkeling van het personeel in de gezondheidszorg spelen ook de opleiding en de opleidingseisen een belangrijke rol. Aangezien veel personeel in de gezondheidszorg werkzaam is terwijl zij in opleiding zijn, zoals leerlingverpleegkundigen, zal bij een uitbreiding van de opleidingseisen bijvoorbeeld door uitbreiding van het aantal verplichte lessen, de aanwezigheid en beschikbaarheid voor het doen van werk in het ziekenhuis afnemen. Om toch hetzelfde aantal manuren beschikbaar te houden voor de dienstverlening zullen dan de richtlijnen moeten worden verruimd. Het afgelopen decennium is dit een belangrijke factor geweest bij de uitbreiding van de personeelsrichtlijnen. De opleidingseisen zijn dikwijls niet geheel beïnvloedbaar door de gezondheidszorg maar vloeien ook voort uit algemene ontwikkelingen in de opleiding van personeel uit pressie vanuit beroepsorganisaties en soms uit internationale verdragen en bepalingen binnen de EEG. In principe is deze factor via de richtlijnen beheersbaar maar aangezien de beslissingen die op grond van andere wetten genomen worden over de opleidingseisen zal het moeilijk zijn om ze dan niet te vertalen in richtlijnen die ten grondslag liggen aan de tarieven. Dit soort ontwikkelingen vormt voor de gezondheidszorg en de tariefstelling dan dikwijls een exogeen bepaald gegeven.

Ten slotte dient nog melding te worden gemaakt van de indirecte invloed die kan uitgaan op het personeelsbestand vanuit de c.a.o.-afspraken. De c.a.o. voor ziekenhuizen wordt afgesloten tussen de nationale ziekenhuisraad en de vakbonden; de overheid is hierbij geen partner. Weliswaar worden in het c.a.o.-overleg geen afspraken gemaakt over de personeelsomvang als zodanig.

6.2. De personeelsontwikkeling van de vrije beroepsbeoefenaren

Tot het arbeidsvolume in de kwartaire sector worden in de gezondheidszorg ook de vrije beroepsbeoefenaren gerekend. Het aantal vrije beroepsbeoefenaren zoals daar zijn: de specialisten, de huisartsen, de tandartsen, de fysiotherapeuten die ook veelal in vrijgevestigde praktijken functioneren, is nauwelijks beheersbaar door de overheid. Daarbij speelt een rol dat de professionele opleiding tot specialist geheel in handen is van de beroepsgroep zelf waardoor de overheid nauwelijks invloed heeft op het vaststellen van de aantallen assistent-geneeskundigen die worden opgeleid. Daardoor ontstaat een veelal autonome toename dat wil zeggen niet door de overheid beïnvloedbare toename. Bij de apothekers, huisartsen, tandartsen en fysiotherapeuten ligt de beheersbaarheid niet zozeer op het terrein van de gezondheidszorg maar veeleer op het terrein van onderwijs en wetenschappen bij het vaststellen van de opleidingscapaciteiten. Tot op heden is bij de vaststelling van de onderwijscapaciteit niet de maatschappelijke doch de individuele behoefte het uitgangspunt. Te zamen met de vrije vestiging en de afwezigheid van limiteringsmogelijkheden ten aanzien van het aantal verrichtingen maakt dit de ontwikkeling van het arbeidsvolume in deze sfeer vrijwel onbeheersbaar met daarbij – gegeven de normering op basis van verrichtingen – een aanzuigende werking op het personeel in dienstverband. De enige beheersbaarheid zou kunnen voortkomen uit een zekere werking van de markt. Indien er meer beroepsbeoefenaren komen zou de spoeling dunner kunnen worden en daardoor het aantal vestigingen van deze categorieën van vrije beroepsbeoefenaren mogelijk kunnen afnemen. Tot op heden heeft dit verschijnsel zich echter nauwelijks of niet voor gedaan doch is de toename van de vrije beroepsbeoefenaren gepaard gegaan met een toename van het aantal verrichtingen. Er zijn evenwel tekenen dat de laatste jaren er toch een zekere vertraging aan het komen is in de ontwikkeling van de aantallen vrije beroepsbeoefenaren. Het verkrijgen van een specialistenplaats wordt moeilijker; hetzelfde geldt voor huisartsen en apothekers. Aan een vestigingsbeleid voor deze beroepsbeoefenaren wordt gewerkt.

7. Personeel bejaardenoorden

Het voor de personeelsformatie relevante instrumentarium omvat drie, nauw samenhangende, onderdelen:

- het instrumentarium met betrekking tot de *kwaliteit* van de dienstverlening
- het instrumentarium met betrekking tot de *vaststelling en aanpassing* van de *verzorgingsstarieven*
- het instrumentarium met betrekking tot de omvang van het personeelsbestand.

In het informatiebeleid is de verdeling van de volgende taken relevant:

- het vaststellen van de formatienormen, de periodieke aanpassing daarvan aan gewijzigde omstandigheden
- het toepassen van het normenstelsel ten aanzien van de afzonderlijke bejaardenoorden: de bepaling van de formatie
- het verzamelen en bewerken van de relevante gegevens
- het uitoefenen van controle op de naleving van normen door de oorden plus controle op de gegevensverzameling.

Het aantal bejaardenoordplaatsen is gekoppeld aan het aantal bejaarden in Nederland te weten de 7% als beheersingsnorm (de capaciteit van de bejaardenoorden dient 7% van de bevolking van boven de 65 jaar te belopen). Buiten deze norm vallen de bejaardenoorden met een landelijke functie en de klooster-bejaardenoorden. In 1976 is vastgesteld, dat ook in gebieden met een ondercapaciteit geen uitbreiding wordt toegestaan. Een uitzondering is echter voor een enkele grote gemeente met een duidelijke achterstand gemaakt. Op dit moment is de totale capaciteit, inclusief de kloosterbejaardenoorden in feite 9%. Ten opzichte van 1975 betekent dit een lichte daling van het percentage van $\pm 9,5\%$ naar 9%. In absolute cijfers betekent dit een geringe toename van de capaciteit, met name door de reeds eerder toegestane bouwplannen en de uitzonderingen die gemaakt zijn voor groeikernen en grote steden. Daarnaast zijn via het Besluit Opnemingsin Bejaardenoorden, door de gemeenten vanaf 1977 indicatiecommissies ingesteld. Deze commissies hebben primair tot taak te bepalen of bejaarden die daartoe de wens kenbaar maken in aanmerking komen voor opnemingsin een bejaardenoord.

De formatie van het personeelsbestand van een oord wordt vastgesteld aan de hand van landelijke normen. Deze normen zijn gekoppeld aan de mate van verzorgingsbehoefte van de in een oord verblijvende bejaarde. De strengere selectie, waardoor de mate van behoefte toeneemt, heeft een opwaartse invloed op het personeelsbestand.

8. *Personeel gezinsverzorging (g.v.)*

De personeelsbudgettering van de g.v. gaat uit van een jaarlijks subsidiebedrag, waarbij de verdeling van de subsidies over het land plaatsvindt volgens twee subsidierichtlijnen:

1. een aantal formatie-uren per thuiswonende bejaarde in het werkgebied van de gezinsverzorgingsinstellingen
2. een aantal formatie-uren per niet-bejaard huishouden in het werkgebied van de gezinsverzorgingsinstellingen.

Bij de jaarlijkse vaststelling van het aantal formatie-uren aan de hand van het beschikbare budget wordt behalve met genoemde demografische ontwikkelingen, rekening gehouden met de aanwezigheid van intramurale voorzieningen. Incidenteel overblijvende formatie-uren (bij voorbeeld het niet kunnen krijgen van personeel), worden door het Rijk teruggevorderd en vloeien derhalve terug. De Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk heeft de bevoegdheid in concrete gevallen af te wijken van de subsidierichtlijn.

9. *Andere werkvormen overige dienstverlening*

Tot deze categorie worden ook een groot aantal werkvormen gerekend die volledig particulier worden gefinancierd (zie tabel 1 in het bijzonder voetnoot 3). Voor zover wel sprake is van financiering uit de collectieve middelen wordt in een aantal gevallen de personeelsvoorziening via toegekende personeelsformaties geregeld. Voor de overige gevallen geldt als indirect beheersingsinstrument het subsidiebedrag dat zowel vanuit het Rijk als vanuit de lagere overheden verstrekt. De subsidie is veelal onafhankelijk van het aantal verrichtingen (met uitzondering van het Algemeen Maatschappelijk Werk).

De problematiek van de c.a.o. zoals geschetst bij de gezondheidszorg geldt ook hier; ten aanzien van enkele werkvormen is er (nog) sprake van onbeheersbaarheid doordat financiering plaatsvindt op declaratiebasis via de ABW of de AAW zonder dat er vanuit de centrale overheid richtlijnen of voorschriften zijn gesteld. In de afgelopen jaren zijn overigens wel vorderingen gemaakt met de inperking van de indirecte financiering.

10. *Personeel openbaar vervoer*

Het voorzieningenniveau op het gebied van het openbaar vervoer kan worden gezien als het uiteindelijk resultaat van vraag naar en aanbod van openbaar vervoer. Het kan worden uitgedrukt in de wijze van lijnvoering en de hoogte van frequentie. Het voorzieningenniveau is in grote mate bepalend voor de personeelsomvang.

Nederlandse Spoorwegen

Voor het voorzieningenniveau hanteert de NS een normeringssysteem dat gebaseerd is op de actuele vraag. In overleg met de rijksoverheid wordt dit systeem verfijnd. Veranderingen in het voorzieningenniveau behoeven de goedkeuring van de rijksoverheid. Op grond van EG-verordening 1191/69 vergoedt het Rijk de voorziene tekorten voor alle treindiensten waarvoor NS een vervoerplicht heeft (i.c. de gehele dienstregeling). De vergoeding wordt per jaar vooraf vastgesteld op basis van een door NS opgestelde kosten- en opbrengstenraming. De wijze waarop de exploitatiekosten van NS worden verdeeld over de diverse activiteiten is bij beschikking vastgesteld. Aan de goedkeuring van het Rijk zijn eveneens onderworpen het investeringsplan en de tarieven. (Nog) niet goedgekeurd worden de exploitatiebegroting, de personeelsformatie en de c.a.o.

Streekvervoer en stadsvervoer

In het streekvervoer is in 1979 het Normeringssysteem Voorzieningenniveau Streekvervoer (NVS) ingevoerd. Landelijk wordt nu onder dezelfde omstandigheden dezelfde frequentie geboden. Uitbreiding van het voorzieningenniveau laat zich veelal vertalen in uitbreiding van personeelsomvang. Niettemin wordt elke uitbreiding van personeel voorgelegd aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. Deze beziet, mede gelet op uitkomsten van organisatie-onderzoeken in het streekvervoer of uitbreiding van personeel noodzakelijk is.

In het stadsvervoer is van een normering van het voorzieningenniveau nog geen sprake. Een onderzoek waarin ook de steden zijn vertegenwoordigd is gaande. Goedkeuring van personeelsaantallen in het stadsvervoer vindt in de regel plaats met de beoordeling van de bedrijfsbegrotingen. Ten aanzien van de lijnvoering en de frequentie zijn de negen gemeenten met een eigen openbaar-vervoerbedrijf vrij om te wijzigen zolang men daarbij blijft binnen de eenmaal vastgestelde (jaarlijkse) begroting. Hierin komt het aspect van de gemeentelijke autonomie tot uitdrukking. Wijzigingen in personeelsaantallen dienen echter voorgelegd te worden aan de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Op korte termijn wordt gestreefd naar een verbetering van de wijze waarop de kosten in casu de personeelsaantallen kunnen worden beheerst. Daarbij geldt mede als uitgangspunt dat onnodige detailbemoeienis zoveel mogelijk voorkomen dient te worden.

Zowel in stads- en streekvervoer worden thans reeds gestandaardiseerde begrotingsmodellen gehanteerd hetgeen uniformiteit en vergelijkbaarheid bevordert. De mogelijkheid wordt onderzocht om naast een normeringssysteem van het voorzieningenniveau in de steden, een kostennormeringssysteem te ontwikkelen. Medewerking daaraan door bedrijven en gemeenten is daarvoor noodzakelijk.

Op langere termijn wordt gewerkt aan een verbetering van de verhouding in bestuurlijke verantwoordelijkheden tussen Rijk, provincies en gemeenten. Naar gelang de termijn waarop de planning plaatsvindt, alsmede de geografische grootte waarop deze betrekking heeft, wordt gezocht naar een structuur waarbij bevoegdheden en financiële verantwoordelijkheden zoveel mogelijk daarop aansluiten. Het geheel zal tot uitdrukking komen in een nieuwe planningsstructuur (door middel van een Planningwet) die met name bij de provincies meer bevoegdheden zal leggen op het terrein van verkeer en vervoer.

4. Internationale vergelijking

Voor wat betreft een vergelijking van de ontwikkeling van de Nederlandse kwartaire sector met die in een aantal andere landen zij verwezen naar het eerdergenoemde memorandum van het SCP/CPB. Hier zij slechts vermeld dat de globale indicaties ter zake aangeven dat qua omvang en groei van het personeelsbestand de Nederlandse situatie niet uitzonderlijk is en dat de problematiek in vrijwel alle Westerse landen dezelfde is. De beschikbare informatie geeft aan dat in veel landen thans wordt gestreefd naar een inkrimping of stabilisatie van het aantal ambtenaren (Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Zweden en Denemarken). Ten aanzien van de mate van collectieve financiering zijn geen vergelijkbare gegevens voorhanden; de uitzonderlijk grote omvang van de Nederlandse collectieve sector indiceert wel dat de mate van collectieve financiering in Nederland hoog is.

5. De meerjarenramingen t/m 1985

Niet voor alle onderdelen van de kwartaire sector bestaan personeelsramingen die rechtstreeks kunnen worden afgeleid uit de financiële meerjarenramingen van het Rijk en de sociale meerjarenramingen. Dit is met name niet mogelijk voor die onderdelen van de kwartaire sector die in belangrijke mate mede worden gefinancierd door de lagere overheden en door particulieren. Bij de opstelling van de middellange-termijnprognose van het CPB voor de periode 1980–1985¹⁰ heeft het CPB voor alle onderdelen van de kwartaire sector ramingen gemaakt voor de werkgelegenheidsgroei; hierbij is mede gelet op de financiële meerjarenramingen ofschoon dit niet steeds doorslaggevend is geweest. Onderstaand worden de ramingen van het CPB gegeven door de personeelsuitbreiding in de periode 1980–1985. Daarnaast worden de ramingen gegeven die we aanduiden met «Financiële meerjarenramingen»; voor de onderdelen waarvoor de in de financiële meerjarenramingen vervatte personeelsuitbreiding duidelijk afwijkt van de CPB-prognose is de laatste vervangen door de eerste; daar waar de financiële meerjarenramingen onvoldoende houvast bieden is veelal de CPB-prognose aangehouden. Ten slotte is opgenomen de zogenoemde gebruiksramingen van het SCP/CPB dat wil zeggen een raming van de personeelsuitbreiding die gebaseerd is op de demografische ontwikkeling, de trends in het gebruik per demografische groep en de veronderstelling van een constante verhouding van personeel/diensten. De raming zal als uitgangspunt dienen voor de in het navolgende te schetsen beleidsvarianten omdat ze als «beleidsneutraal» kan worden beschouwd. De raming kan worden gekarakteriseerd als handhaving van het voorzieningenniveau onder honorering van toenemend gebruik van kwartaire diensten. Intensiveringen en extensiveringen van de dienstverlening zijn bij deze raming afwezig verondersteld. Als uitgangspunt voor een prioriteitenstelling is deze raming in principe zeer geschikt. Een en ander hangt wel samen met de juistheid van de gehanteerde gebruiksindicatoren waarvan de belangrijkste in de tabel op bladzijde 6 zijn geschetst. Ten aanzien van van de sector openbaar bestuur moet worden aangetekend dat hier wordt uitgegaan van het in periode 1965–1975 geconstateerde constante arbeidsvolume per hoofd van de bevolking, bij gebrek aan betere indicator. Hierop wordt in paragraaf C nader ingegaan.

¹⁰ De Nederlandse Economie in 1985.

| | CPB raming Nederlandse Economie 1985 | Financiële meerjaren- raming | Gebruiksraming SCP/CPB |
|-----------------------------|---|------------------------------------|---------------------------|
| I. Openbaar bestuur | 28 | 28 | 6 |
| II. Onderwijs | – 10 | – 10 | – 9 |
| III. Medische diensten | + 25 | + 44 | + 11 |
| IV. Overige dienstverlening | + 10 | + 13 | + 16 |
| – Gezinsverzorging | (+ 3) | (+ 4) | (+ 4) |
| – Bejaardenoorden | (+ 2) | (+ 4) ¹ | (+ 4) |
| – Rest | (5) | (5) ² | (8) |
| V. Openbaar vervoer | + 4 | + 4 | + 5 |
| Totaal | + 57 | + 79 | + 29 |

¹ Conform de gebruiksraming van het SCP.

² Conform de CPB prognose.

De in de financiële meerjarenramingen vervatte personeelsuitbreiding van 79 000 manjaren is omvangrijker dan die in de beide andere ramingen. Niettemin impliceert zij reeds een aanzienlijke beperking ten opzichte van de groei in de periode 1975–1980 waarin een uitbreiding van 146 000 manjaren werd gerealiseerd. Naast de demografische ontwikkeling spelen hierbij ook aanpassingen een rol die op grond van de druk van de beperkte financiële mogelijkheden zijn aangebracht. In de volgende paragraaf, waarin de beleidsvarianten aan de orde komen wordt hierop nader ingegaan.

C. BELEIDSARIANTEN

Inleiding

De in het navolgende te schetsen beleidsvarianten voor de toekomstige personeelsontwikkeling in de kwartaire sector sluiten sterk aan op de varianten die zijn ontwikkeld in het eerdergenoemde memorandum van het SCP/CPB. De varianten zijn globaal van karakter, hebben betrekking op de grote deelsectoren en zijn niet geschikt om aan de hand daarvan concrete politieke beslissingen te nemen. Wel kunnen ze als bouwstenen dienen voor de formulering van een globale politieke richting die vervolgens nader kan worden uitgewerkt.

I. De gebruiksraming

Bij de gebruiksraming worden als uitgangspunt genomen de geconstateerde trends in het gebruik van voorzieningen per relevante leeftijdsgroep en de voor de periode 1980–1985 verwachte demografische ontwikkeling. Daarnaast is uitgegaan van een gelijkblijvende verhouding tussen de personeelssterkte per voorziening en de omvang van het gebruik van de voorziening. Ten aanzien van het onderdeel openbaar bestuur heeft de werkgroep gekozen voor een benadering die afwijkt van de aanpak door het SCP/CPB waar als gebruiksindicator de omvang van de bevolking is genomen.

Het SCP/CPB hebben, vanwege de zeer uiteenlopende aard van diensten van openbaar bestuur, (nog) geen kans gezien echte gebruiksindicatoren voor dit onderdeel te ontwikkelen. Op grond van het feit dat in de periode 1965–1975 het arbeidsvolume openbaar bestuur per hoofd van de bevolking constant was heeft men voor de gebruikramingen de omvang van de totale bevolking als indicator gehanteerd. Aangetekend zij dat het door het SCP/CPB geconstateerde constante arbeidsvolume per hoofd van de bevol-

king in de periode 1965–1975 sterk beïnvloed is door de omvangrijke terugloop in het militair personeel. Voor de periode 1975–1980 is de groei van het openbaar bestuur aanzienlijk groter dan de groei van de bevolking en voor de voorafgaande jaren is dit ook steeds het geval geweest indien het militair personeel buiten beschouwing wordt gelaten.

Gezien de ontwikkeling van het personeelsvolume bij het openbaar bestuur in de laatste vijf jaar heeft de werkgroep gekozen voor een andere – eveneens ruwe – benadering die de totale toename van het gebruik van de diensten van openbaar bestuur gelijk stelt aan het gemiddelde van de andere sectoren.

II. De demografische variant

In deze variant is in tegenstelling tot de gebruiksraming geen sprake meer van een toenemend gebruik van voorzieningen per relevante leeftijdsgroep. Uitsluitend de verbruikstoename die samenhangt met de demografische ontwikkeling wordt gehonoreerd.

III. De hoge produktiviteit variant

Deze variant gaat ervan uit dat als gevolg van de voortschrijdende technische ontwikkeling en de toenemende geschooldheid van personeel het mogelijk is om jaarlijks 1% daling in de verhouding personeel/diensten te bewerkstelligen zonder dat er sprake is van een wezenlijke aantasting van het voorzieningenniveau. In werkelijkheid zal de invloed van de genoemde factoren per sector uiteenlopen; het gehanteerde percentage van 1 is veronderstellenderwijs gehanteerd voor alle onderdelen. Bij een beleid dat bewust een sterke produktiviteitsverbetering wil nastreven moet overigens gerekend worden met extra materiële kosten.

IV. De intensiveringsvariant

We keren hiermee weer terug bij variant I (gebruiksraming) waarin naast de demografische ontwikkeling ook toenemend verbruik per leeftijdscategorie wordt gehonoreerd terwijl de produktiviteitsstijging, voor zover aanwezig, kan worden aangewend voor kwaliteitsverbetering, intensivering van de dienstverlening, verbetering van de secundaire arbeidsvoorwaarden, verhoging van de interne opleidingseisen en een meer dan evenredige toename van arbeidsinzet voor niet op directe dienstverlening gerichte activiteiten. Daarbij wordt in deze variant nog een voor alle sectoren gelijke verdere verhoging van de personeel/dienstverhouding bewerkstelligd, zodanig dat de totale personeelsomvang van de kwartaire sector gelijk is aan die van de financiële meerjarenraming. *Verschil met de uitbreiding conform de financiële meerjarenraming is een herallocatie binnen de kwartaire sector die gebaseerd is op een honorering van trends in het gebruik en de demografische ontwikkeling doch overigens een gelijke intensivering van de voorzieningen voor de onderscheiden deelgebieden (verhoging personeel/dienstenverhouding).*

V. De –20%-variant

Deze variant heeft als uitgangspunt een beperking van 20% ten opzichte van de ontwikkeling in de financiële meerjarenramingen. De benodigde reductie ten opzichte van de personeelsontwikkeling in de demografische variant belooft circa 3% per jaar.

De werkgroep is niet in staat geweest een variant uit te werken die de resultaten van de andere werkgroepen samenvat vanwege het simultane karakter van de heroverwegingsprocedure en vanwege het feit dat de meeste werkgroepen meerdere varianten opleverden.

Tabel 4. Beleidsvarianten: mutatie arbeidsvolume 1980–1985 in duizenden manjaren (resp. cumulatieve procentuele mutatie)

| | 0 | | I | | II | | III | | IV | | V | |
|--|----------------------------|----------|----------------|----------|-----------------------|----------|------------------------|----------|-----------------------|-----------|---------------|----------|
| | Financiële meerjarenraming | | Gebruiksraming | | Demografische variant | | Productiviteitsvariant | | Intensiveringsvariant | | – 20% variant | |
| Openbaar bestuur | + 28 | (+ 6%) | + 13 | (+ 3%) | + 5 | (+ 1%) | – 17 | (– 4%) | + 28 | (+ 6%) | – 65 | (– 14%) |
| Onderwijs | – 10 | (– 4%) | – 9 | (– 4%) | – 19 | (– 7%) | – 30 | (– 12%) | – 1 | (0%) | – 57 | (– 23%) |
| Gezondheidszorg | + 44 | (+ 16%) | + 11 | (+ 4%) | + 8 | (+ 3%) | – 6 | (– 2%) | + 21 | (+ 7%) | – 33 | (– 12%) |
| Overige dienstverlening waarvan: | + 13 | (+ 5%) | + 16 | (+ 7%) | + 6 | (+ 3%) | – 2 | (– 1%) | + 24 | (+ 10%) | – 30 | (– 13%) |
| gezinsverz. en bejaardenoordn. | (+ 7) | ((+ 8%)) | (+ 7) | ((+ 8%)) | (+ 6) | ((+ 7%)) | (+ 1) | ((+ 1%)) | (+ 10) | ((+ 11%)) | (– 8) | ((– 8%)) |
| Openbaar vervoer | + 4 | (+ 9%) | + 5 | (+ 12%) | + 1 | (+ 2%) | – 1 | (– 2%) | + 7 | (+ 16%) | – 6 | (– 14%) |
| Totaal | + 79 | (+ 6%) | + 36 | (+ 3%) | 1 | (0%) | – 56 | (– 4%) | + 79 | (+ 6%) | – 191 | (– 15%) |
| Vershil t.o.v. financiële meerjarenraming 1985 | 0 | – | – 43 | (– 3%) | – 78 | (– 6%) | – 135 | (– 10%) | 0 | (0%) | – 270 | (– 20%) |
| Beperking collectieve uitgaven ¹ waarvan: | | | – 2¼ | mld. | – 5 | mld. | – 9¼ | mld. | – ¼ | mld. | 19½ | mld. |
| – personeel | | | – 2 | mld. | – 3¼ | mld. | – 7¼ | mld. | 0 | | – 14½ | mld. |
| – materieel | | | – ¾ | mld. | – 1¼ | mld. | – 2½ | mld. | – ¼ | mld. | – 5 | mld. |

¹ Prijzen 1980; direct effect.

Vergelijking van de personeelsuitbreiding volgens financiële meerjarenraming met de ontwikkeling in de afgelopen vijf jaar geeft het volgende beeld:

Gerealiseerde en geraamde mutatie arbeidsvolume kwartaire sector

| | 1975–1980 | | 1980–1985 | |
|--|------------------|-------------|------------------|-------------|
| | x 1000 man-jaren | procentueel | x 1000 man-jaren | procentueel |
| Openbaar bestuur | + 47 | + 11% | + 28 | + 6% |
| Onderwijs | + 35 | + 16% | – 10 | – 4% |
| Gezondheidszorg | + 34 | + 14% | + 44 | + 16% |
| Overige dienstverlening | + 25 | + 12% | + 13 | + 5% |
| (w.v. gezinsverzorging en bejaardenoorden) | (+ 13) | (+ 17%) | (+ 7) | (+ 8%) |
| Openbaar vervoer | + 5 | + 13% | + 4 | + 9% |
| Totaal | + 146 | + 13% | + 79 | + 6% |

Uit het overzicht blijkt dat, volgens de financiële meerjarenramingen, er al sprake is van een afvlakking van de groei in vrijwel alle sectoren. Een uitzondering is hierbij de gezondheidszorg waarbij de groei voor de periode 1980–1985 hoger is volgens de financiële meerjarenramingen dan de realisatie in de periode 1975–1980.

Vergelijking van de varianten 0 (financiële meerjarenramingen) en I (gebruiksraming) leert niettemin dat, ervan uitgaande dat de gehanteerde gebruiksindicatoren redelijk zijn, de in de financiële meerjarenraming geïmpliceerde personeelsgroei aanzienlijk ruimer is dan op basis van gebruikstrends en demografische ontwikkeling nodig is voor het openbaar bestuur en de gezondheidszorg terwijl deze enigszins tekort schiet voor de andere sectoren. Per saldo is de totale groei conform de financiële meerjarenraming aanzienlijk hoger dan conform de gebruiksraming. Vergelijking van de varianten I en II geeft aan dat met name bij overige dienstverlening, openbaar vervoer en onderwijs er een duidelijke opwaartse invloed uitgaat van het toenemende gebruik per relevante leeftijdscategorie. Wordt dit geëlimineerd dan leert vergelijking van de varianten 0 en II dat de personeelsgroei in de financiële meerjarenramingen ruimschoots voldoende is voor alle onderdelen indien uitsluitend de demografische ontwikkeling wordt gehonoreerd. De demografische ontwikkeling leidt tot een aanzienlijke daling van de personeelsbehoefte bij onderwijs terwijl de personeelsbehoefte voor de andere onderdelen uit dien hoofde nog toeneemt. Per saldo leidt de demografische ontwikkeling niet tot een toenemende personeelsbehoefte. De introductie van een produktiviteitsveronderstelling, leidend tot een verlaging van de personeel/dienstenverhouding met 1% per jaar, leidt tot een negatieve groei van het personeel op alle onderdelen. Ter bereiking van 20% besparing ten opzichte van de meerjarenramingen is een verdere beperking van het personeelsbestand nodig van 2% per jaar. De intensiveringsvariant die uitgaat van de gebruiksraming met daarbij een gelijkmatige verdeling van het surplus dat de financiële meerjarenramingen bevatten leidt tot een herallocatie ten opzichte van de financiële meerjarenramingen ten gunste van openbaar vervoer, overige dienstverlening en onderwijs en ten nadele van de gezondheidszorg. De beperking van de collectieve uitgaven die bij de diverse varianten resulteert is gebaseerd op gegevens ten aanzien van de gemiddelde personeelslast per werkende, de gemiddelde materiële exploitatielasten per werkende en het collectieve financieringsaandeel per onderdeel. Het betreft hier de directe effecten; het totale effect voor het budget hangt mede af van de aanwending van de met de varianten vrijkomende middelen en het daarbij per saldo optredende effect op de werkloosheid.

D. CONCLUSIES

1. Personeelsvoorziening kwartaire sector vanuit de optiek van de economische structuur

Resumerend kunnen we stellen dat de invloed van de kwartaire sector op de economische structuur vooral een kwestie van allocatie is. Hiermee is niet het productief belang van de kwartaire sector ontkend, maar wel aangegeven dat een stijging van uitgaven ten behoeve van deze sector, zeker vanaf het huidige hoge niveau, impliceert dat de aanzienlijke risico's worden gelopen met betrekking tot de (macro-)productiviteit. Dit heeft, zeker als hierin verschijnselen als afwenteling, ontduiking en ontwijking worden betrokken, op termijn ongunstige gevolgen voor de reële inkomensgroei. Dit impliceert dat een groei van de kwartaire sector slechts in harmonie met de marktsector kan plaatsvinden hetgeen tot de conclusie leidt dat bij een geringe groei van de productie in de marktsector ook uitbreiding van de kwartaire sector maar beperkt kan plaatsvinden zonder dat sterke drukverzwaringen, welke spanningen en weerstanden oproepen, optreden. De kwartaire sector is niet het instrument bij uitstek voor tewerkstelling van werklozen uit sociale overwegingen. Voor een behandeling in een breder kader zij hiervoor verwezen naar de werkzaamheden van de stuurgroep beleidsvorming niet-actieven.

2. Personeelsvoorziening kwartaire sector vanuit de optiek van de prioriteitenafweging en de allocatie

Tot op heden heeft geen prioriteitenstelling op hoofdlijnen plaatsgevonden voor de kwartaire sector als geheel. De uitbreiding van de kwartaire sector is aanzienlijk sneller geweest dan verklaard kan worden uit de demografische ontwikkeling en het toenemend beroep op diensten en is steeds geschied zonder dat de ontwikkeling in de onderscheiden sectoren systematisch tegenover elkaar werd afgewogen. Uit de beleidsvarianten wordt duidelijk dat de planning die besloten ligt in de financiële meerjarenramingen vrij grote verschillen vertoont voor wat betreft de beleidsintensivering per onderdeel zonder dat daaraan een bewuste onderlinge afweging ten grondslag ligt.

Bij de besluitvorming over de toekomstige ontwikkeling van de kwartaire sector moet worden bedacht dat in het afgelopen decennium het voorzieningenniveau drastisch is verhoogd. Bij het perspectief dat zich nu aandient voor de eerste helft van de tachtiger jaren, waarbij er sprake is van een slechte uitgangspositie voor het bedrijfsleven en waarbij koopkrachtdaling voor vrijwel alle lagen van de bevolking en drastische versoberingen bij tal van overheidstaken in het verschiet liggen, is een automatische voortzetting van de uitbreiding van de kwartaire sector niet verantwoord doch dient een bewuste keus te worden gemaakt. De geschetste beleidsvarianten bieden hiervoor een aanknopingspunt. De demografische variant kan worden beschouwd als een beleidsneutrale variant. De omvang van het personeelsbestand van de diverse voorzieningen ontwikkelt zich parallel met de voor die voorziening relevante leeftijdsgroepen. Per saldo resulteert dan een stabilisering van de personeelsomvang (ten opzichte van de financiële meerjarenraming een beperking van 78 000 manjaren en een geringere collectieve uitgaven van 5 mld.). Ten opzichte van deze variant is nog een zekere neerwaartse bijstelling mogelijk zonder dat er sprake behoeft te zijn van een aantasting van het huidige voorzieningenniveau in verband met de optredende technische ontwikkeling en de toenemende scholingsgraad van het personeel. (De in de productiviteitsvariant veronderstelde 1% per jaar voor alle sectoren heeft overigens niet de pretentie een juiste schatting hiervoor te geven.) Vervolgens zouden op basis van een politieke prioriteitenafweging uitbreidingen of beperkingen van het voorzieningenniveau aan de orde kunnen komen. Voor eventuele uitbreidingen van het voorzieningenniveau kan een aanknopingspunt worden gevonden in de gebruiksraming die ervan uit-

gaat dat de in de jaren zeventig geconstateerde trends in het gebruik per leeftijdscategorie zich ook in de jaren tachtig zullen voordoen. Los van de totale omvang van de personeelsgroei impliceren alle varianten aanzienlijke verschuivingen tussen de onderdelen in vergelijking met de financiële meerjarenramingen.

3. Personeelsvoorziening kwartaire sector vanuit de optiek van de beheersbaarheid

Indien tot een bepaald beleid ten aanzien van de kwartaire sector en de onderdelen daarvan wordt besloten is het cruciaal of ook het beheersinstrumentarium aanwezig is en kan worden toegepast om het voorgenomen beleid te realiseren. Onderstaand wordt onderscheid gemaakt tussen de formele en de materiële beheersbaarheid.

Formele beheersbaarheid

Lacunes in de formele beheersbaarheid kunnen worden geconstateerd bij:

– Voorzieningen die worden gefinancierd uit de ABW en de AAW zonder dat de overheid ter zake regelgevend en normstellend kan optreden. Ofschoon in de afgelopen jaren grote vorderingen zijn gemaakt ter zake en veel voorzieningen inmiddels aan normstelling en regelgeving zijn onderworpen zijn er niettemin nog lacunes op dit gebied. Verwezen kan worden naar het onlangs verschenen rapport over knelpunten in de financieringsystematiek van specifieke welzijnsvoorzieningen (het betere zij niet de vijand van het goede) waarin onder andere worden genoemd de financiering van huishoudelijke hulp via de AAW, financiering van opvangcentra voor jeugdigen niet-medische kindertehuizen en zgn. tussenvoorzieningen in de psychische zorg via de ABW. Naar het oordeel van de werkgroep verdient het aanbeveling om dergelijke indirecte financieringsmethoden zo spoedig mogelijk om te zetten in directe – meer beheersbare – methoden (budgettering).

– Ten aanzien van de personeelsomvang van sociale verzekeringsinstellingen vindt geen regulerende bevoegdheid vanuit de centrale overheid plaats. Ofschoon de ontwikkeling van het personeelsbestand in de periode 1970–1980 niet exorbitant is geweest acht de werkgroep het, vanwege de versnelling in de groei in de periode 1975–1980 en vanwege indicaties die duiden op een snelle ontwikkeling in de komende jaren, zinvol te overwegen of niet ook hier een formeel beheersingsinstrument gecreëerd moet worden (bij voorbeeld afzonderlijke goedkeuring personeelsformatie en/of uitvoeringsbudget).

– Ten aanzien van de gezondheidszorg zijn er ten aanzien van de vrije beroepsbeoefenaren nauwelijks beheersingsinstrumenten (vrijheid van opleiding, vrijheid van vestiging). De richtlijnen die worden gehanteerd voor het personeel in loondienst geven over het algemeen een behoorlijke beheersbaarheid voor deze categorie. Het gebruik van voorzieningen en is samenhang daarmee de ontwikkeling van het aantal vrije beroepsbeoefenaren oefenen wel een autonome invloed uit de op de personeelsaantallen in loondienst. Met de invoering van de wet tarieven gezondheidszorg is voorzien in een verdere verbetering van de beheersbaarheid. Verwezen zij voorts naar het rapport van de werkgroep gezondheidszorg.

– Voor diverse onderdelen van de kwartaire sector worden c.a.o.'s afgesloten tussen werkgevers- en werknemersorganisaties waarbij de centrale overheid geen partij is. Hierin worden soms afspraken gemaakt omtrent secundaire arbeidsvoorwaarden, arbeidstijd en opleiding die financiële en personele consequenties hebben waarvan de kosten (grotendeels) uit de collectieve middelen moeten worden betaald. In dit verband acht de werkgroep

een formeel goedkeuringsrecht van de c.a.o.'s in de kwartaire sector door de overheid gewenst.¹¹ Op de beperkingen van het aan het parlement voorgelegde wetsontwerp Bekostiging arbeidsvoorwaarden collectieve sector wordt ingegaan door de werkgroep Heroverweging arbeidsvoorwaarden collectieve sector.

Materiële beheersbaarheid

Indien er formele beheersingsinstrumenten zijn kunnen zich situaties voordoen waarin het daadwerkelijk gebruik wordt verhinderd door andere factoren dan een afweging vanuit de allocatie-optiek. De werkgroep acht de volgende factoren van belang:

- De capaciteit van typisch kwartaire opleidingen wordt niet afgestemd op de personeelsbehoefte van de kwartaire sector maar op de behoefte van individuen aan een dergelijke opleiding. Hierdoor ontstaat er bij een overschot aan opgeleiden een sterke druk op de overheid om – vanuit de werkloosheidsoptiek en niet vanuit de optiek van behoefte aan voorzieningen – extra arbeidsplaatsen te creëren. Een afstemming van de opleidingscapaciteit van dergelijke specifieke kwartaire opleidingen op de personeelsbehoefte van de kwartaire sector is daarom gewenst. Een en ander neemt de noodzaak tot ontwikkeling en hantering van andere instrumenten overigens niet weg.
- Het optreden van beroeps- en belangenorganisaties en lagere overheden die vanuit de optiek van maximalisatie van de zorg (ten laste van collectieve middelen) sterke aandrang uitoefenen op het steeds verder uitbreiden van de zorg en het daarbij behorende personeel. Een soortgelijk verschijnsel kan worden geconstateerd voor de aandrang om interne en externe opleidingseisen steeds verder te verhogen.

¹¹ De tijdelijke wet arbeidsvoorwaarden collectieve sector die per juni 1982 afloopt voorziet in bepaalde bevoegdheden ter zake voor de centrale overheid.

Stel dat de uitbreiding van de werkgelegenheid in de KS geschiedt conform de gemiddelde beloningsvoet in deze sector en rekening wordt gehouden met complementaire kosten.

Blijkens tabel 1, blz. 143 PKS-2, bedragen in 1977 de gemiddelde persoonsuitgaven 48 000 en de complementaire kosten 17 000 gld. Gecorrigeerd voor prijsniveau 1980 wordt dit respectievelijk: 62 500 en 21 000 gld. Inflateren we deze cijfers met de loonvoetstijging uit de MLP over 1980–1985 (36%) resp. de algemene prijsstijging (36%) dan zijn de kosten in 1985 85 000 gld. resp. 34 000 gld. (De loonwet in de CS stijgt globaal met de prijsindex).

Als we aannemen, op welke risico ook het CPB wijst, dat bijna de helft van de nieuwe werkers in de KS niet een uitkering genoot maar voortvloeit uit verborgen aanbod (normale verhoudingen indiceren $\frac{1}{3}$ extra aanbod) dan is de volgende berekening te maken:

| | | | |
|---|---|-------------------|------------------|
| Salariskosten | : | 25 000 x 85 000 = | 2,1 mld. |
| Complementaire kosten | : | 25 000 x 28 500 = | 0,7 mld. |
| | | bruto kosten | 2,8 mld. |
| Inverdiene op werklozen | : | 15 000 x 34 000 = | 0,5 mld. |
| Extra belasting en premie opbrengsten ¹² | : | | = 0,5 mld. |
| | | netto kosten | 1,8 mld. in 1981 |

¹² 30% x inkomensaccres = 0,33 x 1,6 mld. = 0,5 mld.

Met andere woorden de kosten van uitbreiding van de KS kunnen weleens $4\frac{1}{2}$ x zo hoog uitvallen als het CPB heeft ingezet. Tot de kosten zijn dan nog niet gerekend de gevolgen van dekkende financiering waardoor arbeidsplaatsen in de marktsector vervallen. Worden deze gesteld op $\frac{1}{3}$ van de creatie in de KS dan zijn de kosten nog eens $8000 \times 34 000 = 0.3$ mld. Dan komen de totale kosten op ruim 2 mld. oftewel 5 x zo hoog als door het CPB verondersteld werd in de NE 1985.