
Zitting 1980–1981

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven

Nr. 29

Deelrapport 24

Spreiding Rijksdiensten

	Blz.
1. Inleiding	3
2. Spreidingsbeleid nader bepaald	3
3. De doelstellingen van het spreidingsbeleid	4
4. De taakstellingen van het spreidingsbeleid	4
5. De kosten van het spreidingsbeleid	6
6. Enkele voor het spreidingsbeleid relevante sociaal-economische ontwikkelingen	8
7. De arbeidsmarkt in de periode 1980—1985	10
8. Evaluatie van het spreidingsbeleid	10
9. Alternatieven van het spreidingsbeleid	12
10. Beleidsvarianten	13
11. Samenvattende conclusies	15
Bijlagen	
Bijlage 1: De conclusies van het advies van de werkgroep spreidingsbeleid rijksdiensten c.a. inzake de gesubsidieerde en/of met het rijk gelieerde instellingen en de spreiding van rijksdiensten.	17
Bijlage 2: Schema spreiding rijksdiensten voor de jaren 1980 tot en met 1985.	18
Bijlage 3: Overzicht van de kosten van de verplaatsing van enkele diensten.	19
Bijlage 4: Enige kerngegevens met betrekking tot de werkloosheidsontwikkeling van kantoor- en onderwijzend personeel.	22
Bijlage 5: Overzicht van de kosten verbonden aan regionale loonkostensubsidies.	23
Bijlage 6: Spreiding in het buitenland.	24

1. INLEIDING

Het beleid inzake de spreiding van rijksdiensten is ontstaan in het begin van de jaren '60. Op 23 april 1960 werd door de toenmalige minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid de Commissie Spreiding Rijksinstellingen ingesteld onder voorzitterschap van dr. W. Drees sr. De commissie kreeg opdracht de wenselijkheid en de modaliteiten van verplaatsing van delen van het regeringsapparaat te onderzoeken en voorstellen dienaangaande te doen. In oktober 1961 bracht de commissie rapport uit. Zij achtte ontlasting voor de randstad dringend gewenst en gaf als haar mening dat rekening houdend met de taak en de organisatorische opbouw verplaatsing van dienstonderdelen zeer wel mogelijk was. In de daarop volgende jaren werden verschillende diensten verplaatst naar Apeldoorn, Groningen, Zwolle, Enschede, Heerlen en enkele andere plaatsen. In 1972 kreeg het spreidingsbeleid een stimulans door het verschijnen van de nota «De ontwikkeling van de Haagse agglomeratie en de afremming van de groei van de kantorensector»¹. In deze nota is een kwantitatieve taakstelling opgenomen met betrekking tot de uit de Haagse agglomeratie naar het Noorden en Zuid-Limburg te spreiden arbeidsplaatsen bij de rijksoverheid. Volgens deze nota zouden in 10 à 12 jaar 16 000 arbeidsplaatsen gespreid moeten worden in twee fasen. Het huidige spreidingsbeleid betreft de uitvoering van het laatste gedeelte van fase 1 en fase 2 van dit plan.

In het onderhavige rapport zal in eerste instantie het huidige beleid beschreven worden voor wat betreft zijn doel- en taakstellingen en de kosten. Vervolgens wordt het spreidingsbeleid geëvalueerd tegen de achtergrond van enkele relevante sociaal-economische ontwikkelingen. Ten slotte worden enige alternatieven en beleidsvarianten geschetst.

2. HET SPREIDINGSBELEID NADER BEPAALD

Aanvankelijk werd onder spreiding van rijksdiensten verstaan de verplaatsing van onderdelen van het rijksapparaat uit de Haagse agglomeratie naar andere landsdelen. Later krijgt dit begrip een bredere betekenis. In de nota van toelichting op de regeringsbeslissing met betrekking tot verstedelijkingsnota wordt gesteld dat de spreidingsoperatie met het oog op het behoud van de bestaande werkgelegenheid bij de rijksoverheid in Zuid-Holland-West, naar omvang zal worden beperkt tot de groei van het rijksapparaat in de periode na 1980. Daarbij gaat de voorkeur uit naar het vestigen van *nieuwe rijksinstanties* buiten de randstad. Wel wordt de kanttekening gemaakt dat er niet aan te ontkomen zal zijn de verdere mogelijkheden voor verplaatsing van bestaande delen van het apparaat onder ogen te zien².

Op dit ogenblik worden tot de spreiding van rijksdiensten gerekend:

- a. de verplaatsing van rijksdiensten uit het z.g. SIR-gebied (met name Den Haag e.o.) naar bepaalde regio's
- b. de vestiging van nieuw op te richten rijksdiensten of de taakuitbreiding van rijksdiensten in die gebieden,
- c. een boven de 3% uitstijgende jaarlijkse groei van reeds gespreide diensten,
- d. de vestiging in of verplaatsing naar deze regio's van gesubsidieerde en/of met het Rijk gelieerde instellingen.

De ambtelijke Werkgroep Spreidingsbeleid Rijksdiensten c.a. heeft over de mogelijkheden om gesubsidieerde en/of met het Rijk gelieerde instellingen bij het spreidingsbeleid te betrekken recent een advies uitgebracht. De conclusies van dit advies die door de Ministerraad zijn aanvaard, zijn opgenomen in bijlage 2.

¹ Tweede Kamer, zitting 1972, 12 043, nr. 2.

² Tweede Kamer, zitting 1976–1977, 13 754, nr. 11, blz. 115.

3. DE DOELSTELLINGEN VAN HET SPREIDINGSBELEID

Ten aanzien van het spreidingsbeleid rijksdiensten is duidelijk sprake van een verschuiving van de doelstellingen. Oorspronkelijk vormden de ruimteproblemen in de randstad en met name de Haagse regio het voornaamste motief. Daarnaast speelde de stimulerende werking, die van de spreiding op andere gebieden zou uitgaan, een rol. In latere stukken, onder andere de op 24 april 1975 uitgebrachte nota inzake de beleidsvoornemens met betrekking tot de spreiding van rijksdiensten, komen beide motieven als meer gelijkwaardig naar voren³. De spreiding wordt enerzijds beschouwd als een bijdrage aan de versterking van de maatschappelijke en economische structuur en van de werkgelegenheid in die landsdelen die vergeleken met het nationale niveau duidelijk ten achter blijven. Anderzijds zou de spreiding kunnen bijdragen aan een vermindering van de druk van op het Westen en in het bijzonder op de Haagse agglomeratie. Meer recentelijk valt een nieuwe verschuiving in de doelstellingen te constateren, in die zin dat een evenwichtige spreiding van de werkgelegenheid meer centraal is komen te staan. Het huidige beleid is met name gericht op de stimulering van de sociaal-economische ontwikkeling van het Noorden en Zuid-Limburg. Hiertoe heeft de Regering in het kader van het Integraal Structuurplan Noorden des Lands (ISP) en de Perspectievennota Zuid-Limburg (PNL) afspraken gemaakt met de respectieve provinciale besturen over de te realiseren taakstellingen voor de periode 1980 t/m 1985 (zie par. 4).

De spreiding van rijksdiensten kan in het verlengde hiervan zowel geplaatst worden binnen het regionale sociaal-economische beleid als binnen het arbeidsmarktbeleid. De spreiding draagt bij tot een grotere gelijkwaardigheid van de regionale welvaartssituaties, in het bijzonder voor zover tot uitdrukking komend in kansen op werk en inkomen en leidt tot versterking van de structuur van de arbeidsmarkt in zwakke regio's.

4. DE TAAKSTELLINGEN VAN HET SPREIDINGSBELEID

Zoals gesteld betreft het huidige spreidingsbeleid de uitvoering van het in de nota «De ontwikkeling van de Haagse agglomeratie en de afremming van de groei van de kantorensector» opgenomen spreidingsplan. De taakstellingen van dit plan en de verdeling van de te spreiden aantallen arbeidsplaatsen zijn in onderstaand overzicht aangegeven.

Tabel 4.1. Taakstellingen zoals opgenomen in de nota «De ontwikkeling van de Haagse agglomeratie en de afremming van de groei van de kantorensector» (1972)

	1ste fase (in 4 à 5 jaar)	2de fase	Totaal (in 10 à 12 jaar)
Groningen	3 000	5 000	8 000
Emmen	800	200	1 000
Leeuwarden	400	600	1 000
Zwolle	300	700	1 000
Heerlen (Zuid-Limburg)	2 000	3 000	5 000
	6 500	9 500	16 000

Tot op de dag van vandaag spelen deze kwantitatieve «toezeggingen» een rol bij het overleg met provinciale en gemeentelijke bestuurders.

De eerste fase zou plaatsvinden in de periode 1973–1978. De uitvoering is evenwel ten gevolge van verschillende omstandigheden vertraagd. Het definitieve uitvoeringsplan is vervat in de eerdergenoemde nota van 24 april 1975. Op grond hiervan zou de uitvoering in de periode 1975–1980 plaatsvinden. Op dit ogenblik wordt dit spreidingsplan vertraagd uitgevoerd.

³ Tweede Kamer, zitting 1974–1975, 12 831, nr. 7 blz. 2 t/m 9.

De algemene lijnen voor de tweede fase zijn uitgewerkt in de Verstedelijkingsnota (1977). De omvang van de spreidingsoperatie wordt daarin gereleerd aan de groei van het rijksapparaat in Den Haag e.o. na 1980. Deze groei, geschat op ca. 10 000 arbeidsplaatsen in het tijdvak 1980–1990 stemt globaal overeen met de taakstelling voor de tweede fase. Bij de regeringsbeslissing met betrekking tot de Verstedelijkingsnota is er daarom van uitgegaan dat voorshands deze taakstelling in de periode 1980–1990 realiseerbaar moet worden geacht. Dit impliceert een verlenging van de realiseringstermijn ten opzichte van de oorspronkelijke plannen.

In verband met de vele onzekerheden die aan het spreidingsbeleid kleven, is in eerste instantie gekozen voor een taakstelling van 4500 à 5000 arbeidsplaatsen voor de periode 1980–1985. Zowel de taakstelling (9500 arbeidsplaatsen) als het tijdvak (1980–1990) zijn hierdoor gefaseerd. Tot 1986 zal het beleid in principe gericht blijven op spreiding van arbeidsplaatsen naar het Noorden en Zuid-Limburg. In het kader van ISP en de PNL zijn met de provinciale besturen van deze gebieden de volgende taakstellingen voor het genoemde tijdvak overeengekomen: voor het ISP-gebied 3000 te spreiden arbeidsplaatsen en voor Zuid-Limburg 2500.

De stand van zaken met betrekking tot de realisering van de 1ste fase is op dit moment zoals weergegeven in tabel 4.2.

Tabel 4.2. Huidige stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de spreidingsplannen van de 1ste fase

	Toegezegd	Aangewezen	Gerealiseerd	Aangewezen maar nog niet gespreid	Restant
Groningen	3000	3000	600	2400	—
Emmen	800	800	200	240	360
Leeuwarden	400	400	220	180	—
Zwolle	300	400	400	—	—
Zuid-Limburg	2000	2140	2000	280	—

Uit deze gegevens blijkt dat de 1ste fase voor Limburg gunstig is verlopen. De oorspronkelijke toezegging van 2000 arbeidsplaatsen is gerealiseerd, terwijl met de nog resterende verplaatsingen de uit 1975 daterende invulling van de taakstelling (2140 plaatsen) zelfs wordt overschreden. Bij de 280 nog te spreiden plaatsen gaat het om de Secties Geneeskundige Aangelegenheden van de Directie Militair Geneeskundige Diensten en de Inspectie Geneeskundige Dienst Koninklijke Landmacht, en de Directie Dienstplichtzaken van het Ministerie van Defensie. Van deze 280 plaatsen kunnen er 140 tot de 2de fase worden toegerekend.

De 3400 aan Groningen en Leeuwarden toegezegde plaatsen betreffen de verplaatsing van onderdelen van de Centrale Directie van de PTT. Het Integraal Uitvoeringsplan voor de verplaatsing van een deel van de Centrale Directie van de PTT naar Groningen is op 29 oktober jl. in de Tweede Kamer behandeld en aanvaard.

Eind 1980 waren in Groningen 600 plaatsen gevestigd. In een volgende fase, welke duurt tot 1986, zullen nog eens 600 plaatsen worden overgebracht. De overige (± 1800) plaatsen zullen worden verplaatst na het gereedkomen van de nieuwbouw. Voltooiing van de operatie is voorzien in 1989. Voor wat betreft Leeuwarden wordt erop gerekend dat de toegezegde 400 plaatsen in de eerste helft van de jaren '80 zullen zijn gerealiseerd. De 210 ingevulde, maar nog niet gespreide arbeidsplaatsen voor Emmen betreffende de Topografische Dienst en de Leger Film- en Fotodienst. Voor Emmen zijn 360 plaatsen nog niet ingevuld, onder meer ten gevolge van het feit dat de gemeente bezwaren heeft gemaakt tegen de vestiging van de Staf 4de divisie.

Ten aanzien van de toezeggingen voor de 2de fase voor het tijdvak 1980–1985 (Zuid-Limburg: 2500; ISP-gebied: 3000) kan gesteld worden dat deze nog slechts ten dele zijn ingevuld; voor Zuid-Limburg: ± 1850 arbeidsplaatsen, en voor het ISP-gebied: ± 1225 arbeidsplaatsen (zie bijlage 3).

De aantallen te spreiden arbeidsplaatsen voor de komende periode worden in tabel 4.3 samenvattend gepresenteerd.

Tabel 4.3. De aantallen te spreiden arbeidsplaatsen tot 1986

	Aangewezen maar nog niet gespreide arbeidsplaatsen 1ste fase	Nog voor spreiding aan te wijzen 1ste fase	Aangewezen maar nog niet gespreide arbeidsplaatsen 2de fase	Nog voor spreiding aan te wijzen 2de fase
ISP-gebied	2820 ¹	360	± 1225	± 1775
Zuid-Limburg	280	—	± 1850	± 650
	3100 ¹	360	± 3075	± 2425

¹ In deze cijfers zijn ook de ± 1800 plaatsen van de Centrale Directie van de PTT opgenomen die eerst na het gereedkomen van de nieuwbouw in Groningen moeten worden verplaatst.

In deze tabel is geen rekening gehouden met de (mogelijke) overloop van de 1ste fase naar de 2de fase.

Van de 16 000 arbeidsplaatsen die volgens de plannen van 1972 gespreid zouden moeten worden, is op dit ogenblik de spreiding van 3420 plaatsen gerealiseerd. Voor de na 1985 te spreiden plaatsen zijn nog geen toezeggingen gedaan.

5. DE KOSTEN VAN HET SPREIDINGSBELEID

Met betrekking tot de kosten is het van belang een onderscheid te maken tussen de verplaatsing van in de Haagse agglomeratie gevestigde diensten en de vestiging van nieuwe diensten in de z.g. perifere gebieden of de groei van reeds gespreide diensten. Aan de vestiging van nieuwe diensten in de perifere gebieden of groei van reeds gespreide diensten zullen naar verwachting weinig extra kosten verbonden zijn ten opzichte van vestiging of groei in Den Haag e.o.

De aan de verplaatsing van diensten verbonden kosten zijn te splitsen in enkele categorieën:

1. *Kosten verplaatsen*, deze omvatten verhuiskosten, vergoedingen voor herinrichting, functie-verplaatsingstoelagen, reis- en pensiekosten voor degenen die op hetzelfde tijdstip meegaan als de dienst en kosten verbonden aan de rentevergoeding voor personeelsleden die een eigen woning verwerven of de huurbijslag voor degenen die een huurwoning betrekken.

2. *Kosten achterblijvers*, deze omvatten wachtgeld en herplaatsingskosten.

3. *Apparaatskosten*, deze omvatten verhuiskosten van de dienst zelf, kosten verbonden aan de voorbereiding en uitvoering van de spreidingsplannen, kosten verbonden aan een – tijdelijke – extra personeelsbezetting, kosten verbonden aan een eventuele inschakeling van organisatiebureaus.

4. *Huisvestingskosten*, deze omvatten investerings- of huurkosten. Ten aanzien van de huisvestingskosten moet worden opgemerkt dat daartegenover ook baten kunnen ontstaan in verband met het vrijkomen van kantoorruimte.

In deze opsomming zijn niet begrepen de extra exploitatiekosten die na het voltooiën van de spreading kunnen ontstaan (bij voorbeeld communicatiekosten).

De hoogte van de kosten genoemd onder 1, 2 en 3 wordt in sterke mate bepaald door het percentage achterblijvers. Naarmate dit percentage hoger is zullen de totale kosten ook hoger uitvallen. In par. 4 is aangegeven welke diensten volgens de huidige plannen nog verplaatst moeten worden. De werkgroep heeft bij de betrokken ministeries een opgave gevraagd van de kosten die voor deze verplaatsingen geraamd worden. (Er bestaan op dit moment geen plannen om voor de realisering van de taakstellingen andere dan de genoemde diensten te verplaatsen.)

In tabel 5.1 worden de totale en de gemiddelde kosten van de verplaatsing van onderdelen van de Centrale Directie van de PTT naar Groningen, de verplaatsing van de Topografische Dienst naar Emmen en die van de Directie Dienstplichtzaken en de Secties Geneeskundige aangelegenheden naar Kerkrade weergegeven (prijspeil 1981).

Tabel 5.1. Kostenoverzicht van de nog te verplaatsen diensten (1ste fase) volgens de opgave van de betrokken ministeries

Te verplaatsen dienst	Totale kosten (incl. huisvestingskost.) x f 1 mln.	Aantal arbeids- plaatsen	Gemiddelde kosten (kosten per arbeids- plaats) x f 1
Onderdelen van de Centrale Directie van de PTT (Groningen)	± 1 640	3 000	± 550 000
Topografische Dienst (Emmen)	± 70	170	± 410 000
Directie Dienstplichtzaken en Secties Geneeskundige Aangelegenheden (Kerkrade)	± 53	280	± 190 000

Voor een nadere specificatie wordt verwezen naar bijlage 4. De hoge kosten van de verplaatsing van onderdelen van de Centrale Directie van de PTT hangen in belangrijke mate samen met het geringe percentage functionarissen dat naar verwachting van de dienstleiding zal meemigreren. Dit percentage wordt geschat op + 25%, de werkgroep heeft zich daaromtrent geen nader oordeel kunnen vormen. Voor de spreading van onderdelen van de Centrale Directie der PTT naar Leeuwarden zijn geen kosten opgenomen, omdat het hierbij gaat om de vestiging en uitbreiding van nieuwe diensten. De raming van de kosten van de verplaatsing van de Leger Film- en Foto-dienst is niet opgenomen, omdat de raming nog niet geheel is uitgewerkt. De stichtingskosten voor een gebouw worden geschat op 10 mln.

De realisering van de beleidsvoornemens zal na 1985 een aanzienlijke stijging met zich meebrengen van de middelen die nodig zijn. Een complicatie wordt veroorzaakt door het feit dat vrijwel geen middelen voor het spreidingsbeleid in de meerjarenramingen tot 1986 – en evenmin voor latere jaren waarin het belangrijkste deel van de uitgaven zal moeten plaatsvinden – zijn voorzien. In de meerjarenramingen is tot en met 1985 ca. f 230 mln. voorzien ten behoeve van de uitvoering van het spreidingsbeleid; te weten:

- ca. f 25 mln. per jaar (1982 tot en met 1985) bij Binnenlandse Zaken ten behoeve van de kosten genoemd onder 1, 2 en 3. Totaal ca. f 100 mln.
- ca. f 130 mln. bij de Rijksgebouwendienst, waarvan ca. f 90 mln. ten behoeve van nieuwbouw voor de Defensiecomplexen in Emmen en Kerkrade en ca. f 40 mln. ten behoeve van de 2de fase van het spreidingsbeleid.

Het feit dat in de meerjarenramingen op verschillende begrotingshoofdstukken geen rekening is gehouden met de kosten van het spreidingsbeleid geeft de werkgroep aanleiding op te merken dat over de ministeriële beleidsverantwoordelijkheid ter zake onvoldoende duidelijkheid bestaat.

6. ENKELE VOOR HET SPREIDINGSBELEID RELEVANTE SOCIAAL-ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN

In de afgelopen jaren zijn de arbeidsmarktsituaties in het donorgebied (de Haagse agglomeratie) en de ontvangende gebieden veranderd. In beide gebieden is de arbeidsmarktsituatie ongunstiger geworden. De oorzaken van deze verslechtering zijn echter voor beide groepen gebieden verschillend. Ondanks deze veranderingen op de arbeidsmarkt, is de relatieve positie van de ontvangende gebieden ten opzichte van het donorgebied ongewijzigd gebleven. Onderstaande tabellen waarin de werkloosheidsontwikkeling en de ontwikkeling van de vraag naar en het aanbod van arbeidskrachten in jaarmiddelen is weergegeven, geven hiervan een indicatie.

Tabel 6.1. Werkloosheidsontwikkeling (in absolute getallen)

	1977	1978	1979	1980
Noorden	26 600	26 100	26 500	32 400
Limburg	26 700	28 300	28 500	30 500
(w.v. herstructureringsgebied)	20 300	22 000	22 300	23 500
Zuid-Holland	39 100	38 600	39 900	45 300
(w.v. gewest 's-Gravenhage)	10 400	9 460	9 400	10 490
Nederland	206 800	205 600	210 000	248 000

Tabel 6.2. Werkloosheidsontwikkeling (in % van de afhankelijke beroepsbevolking)

	1977	1978	1979	1980
<i>Ontvangende gebieden:</i>				
Noorden	7,0	6,6	6,6	7,9
Limburg	8,8	9,2	9,0	9,4
(w.v. herstructureringsgebied)	9,3	10,0	9,9	10,1
<i>Donorgebied:</i>				
Zuid-Holland	4,2	4,1	4,1	4,7
(w.v. gewest 's-Gravenhage)	4,7	4,3	4,2	4,7
Nederland	5,1	5,0	5,0	5,8

Tabel 6.3. Vraagontwikkeling (in absolute getallen)

	1977	1978	1979	1980
Noorden	3 810	4 220	5 020	3 820
Limburg	2 500	2 870	3 440	2 751
(w.v. herstructureringsgebied)	1 690	1 855	2 000	1 708
Zuid-Holland	15 560	16 850	17 940	16 135
(w.v. gewest 's-Gravenhage)	3 520	3 340	3 350	2 790
Nederland	55 380	63 310	68 070	53 920

Tabel 6.4. Ontwikkeling vraag/aanbodverhouding

	1977	1978	1979	1980
<i>Ontvangende gebieden:</i>				
Noorden	1 : 6,9	1 : 6,2	1 : 5,3	1 : 8,5
Limburg	1 : 10,4	1 : 9,9	1 : 8,3	1 : 11,1
(w.v. herstructureringsgebied)	1 : 12,3	1 : 12,5	1 : 11	1 : 14
<i>Donorgebied:</i>				
Zuid-Holland	1 : 2,5	1 : 2,3	1 : 2,2	1 : 2,8
(w.v. gewest 's-Gravenhage)	1 : 2,9	1 : 2,8	1 : 4,1	1 : 3,8
Nederland	1 : 3,7	1 : 3,2	1 : 3,1	1 : 4,6

In bijlage 5 wordt een overzicht van deze ontwikkelingen gegeven dat toegespitst is op het kantoor- en onderwijzend personeel.

Een indicatie van de economische structuur van het donorgebied en de ontvangende gebieden geeft de volgende tabel.

Tabel 6.5. Aandeel loontrekkenden in dienstensector in 1979 van het totale aantal loontrekkenden en de mutatie daarin sinds 1976

Provincie/COROP-gebied ¹	% diensten 1979	Mutatie diensten '76—'79	Mutatie industrie plus diensten '76—'79
Groningen	59	+ 2,4	+ 0,2
w.v. overig Gron.	63	+ 1,7	+ 0,1
Friesland	56	+ 2,2	— 0,5
w.v. Noord-Friest.	58	+ 2,7	+ 0,4
Drenthe	53	+ 1,2	— 0,1
w.v. Zuidoost Drenthe	45	+ 2,7	+ 0,2
Limburg	52	+ 1,0	— 0,5
w.v. Zuid-Limburg	53	+ 1,0	— 0,4
Zuid-Holland	68	+ 2,3	+ 0,1
w.v. agglomeratie 's-Gravenhage	80	+ 1,9	+ 0,2
Nederland	61	+ 2,3	+ 0,2

¹ De COROP-indeling van Nederland is genoemd naar de Coördinatiecommissie Regionaal Onderzoeksprogramma.

Het aandeel loontrekkenden in de dienstensector op provinciaal niveau wijkt in de sociaal-economisch zwakke gebieden af ten opzichte van het nationale cijfer, terwijl door de groei daarin wijziging valt te verwachten. De groeicijfers van industrie + diensten (excl. landbouw en visserij) tonen een minder gunstige ontwikkeling in de provincies Friesland, Drenthe en Limburg.

Op COROP-niveau is het beeld met uitzondering van Zuidoost-Drenthe iets minder slecht dan de provinciale situatie. Dit is te danken aan de aanwezigheid van de grote steden Groningen, Leeuwarden en Maastricht. De groei van het aandeel loontrekkenden in de dienstensector is met name relatief gunstig in Noord-Friesland en Zuidoost-Drenthe. Ook geldt dit voor de groei in de sectoren industrie en diensten te zamen. In overig Groningen en Zuid-Limburg is de ontwikkeling minder gunstig.

Het donorgebied steekt op provinciaal en COROP-niveau met betrekking tot aandeel dienstensector gunstig af bij het nationale cijfer. Uiteraard speelt hierin sterk mee de aanwezigheid van de gemeente Den Haag. Op COROP-niveau noch op provinciaal niveau wijken de mutaties beduidend af van het nationale niveau. Zowel in het donorgebied als de ontvangende gebieden is de absolute werkloosheid in de afgelopen jaren toegenomen. De kenmerken van de werkloosheid in deze twee gebieden zijn echter verschillend. De werkloosheid in de ontvangende gebieden bestaat voornamelijk uit aanbodoverschotten. De geringe groei van de werkgelegenheid in deze gebieden is niet voldoende om de sterker groeiende beroepsbevolking op te vangen. Daarbij komt dat ook in de ontvangende gebieden de nieuwe toetreders op de arbeidsmarkt een hoger opleidingsniveau bezitten waartegenover geen voldoende congruente werkgelegenheid bestaat. In het donorgebied, en met name in de regio Den Haag is de werkloosheid complexer van aard. Naast elkaar treden vraag- en aanbodoverschotten en kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt. Deze complexe werkloosheidssituatie is in belangrijke mate verbonden met de «grote-stedenproblematiek».

7. DE ARBEIDSMARKT IN DE PERIODE 1980–1985⁴

Onder de huidige omstandigheden is het maken van regionaal-economische prognoses een nog hachelijker aangelegenheid dan normaal. Wel kunnen met een redelijke zekerheid de demografische factoren worden ingeschat. Deze resultaten voor de periode t/m 1985 in een sterke toename van het nationale arbeidsaanbod, dat zich vooral manifesteert in de andere provincies dan Noord- en Zuid-Holland.

Onder verwijzing naar de genoemde onzekerheden wordt verwacht, dat de werkgelegenheid in alle provincies in 1985 zal zijn afgenomen. Dat geldt in sterke mate voor de landbouw en de industrie. De lichte groei van de dienstensector zal dat maar gedeeltelijk kunnen compenseren. In Noord- en Zuid-Holland zal de ontwikkeling in deze sector zelfs licht negatief zijn. Per saldo zal de ontwikkeling van de totale werkgelegenheid vooral in deze twee provincies en het noorden negatief uitvallen.

Confronteert men deze twee bepalende gegevens voor de arbeidsmarkt dan blijkt dat in de volgende werkloosheidsverwachtingen te resulteren. Het nationale gemiddelde loopt op van 6,2% in 1980 tot 11% in 1985. De omvang van de afwijkingen van het nationale gemiddelde (de regionale componenten) blijft vrijwel ongewijzigd, maar treden wel enige verschuivingen op tussen de provincies. Zo zal de regionale component van Friesland (+4%) de hoogste zijn in het Noorden (Groningen en Drenthe +3%), terwijl die van Zuid-Limburg iets afneemt (+3%). De relatief gunstige componenten in Noord- en Zuid-Holland blijven nagenoeg constant (resp. –2% en –1%) en de toch al gunstige positie van Utrecht verbetert nog wat (–3%).

Samengevat mag de conclusie luiden, dat ondanks de verschillen in werkgelegenheidsontwikkeling de geraamde regionale werkloosheidspercentages in 1985 het traditionele patroon van hoge cijfers voor de z.g. perifere gebieden blijven vertonen, al kunnen er enige verschuivingen in de rangschikking van provincies optreden. De positie van het westen zal ten opzichte van 1980 relatief verslechteren.

Tabel 7.1. Ontwikkeling werkloosheid 1980–1985¹

	1980	1985
Groningen	10,3	14
Friesland	8,1	15
Drenthe	8,4	14
Overijssel	5,9	11
Gelderland	6,2	11
Utrecht	3,6	8
Noord-Holland	4,4	9
Zuid-Holland	4,8	10
Zeeland	6,1	11
Noord-Brabant	7,6	12
Limburg	10,4	14
w.v. Herstructureringsgebied	11,1	15
Nederland	6,2	11

¹ Inclusief tewerkgestelden, in procenten van de afhankelijke beroepsbevolking.

8. EVALUATIE VAN HET SPREIDINGSBELEID

Voor een evaluatie van het spreidingsbeleid is in feite uitgebreid onderzoek nodig. Op dit ogenblik vindt een dergelijk onderzoek plaats onder leiding van de Werkgroep Spreidingsbeleid Rijksdiensten c.a. De resultaten van dit onderzoek zijn nog dit jaar te verwachten. Uit de in par. 6 en 7 beschreven sociaal-economische ontwikkelingen blijkt de relatief ongunstige werkloosheidsontwikkeling in het Noorden en Limburg. Spreiding van rijks-

⁴ Gebaseerd op de Nederlandse Economie in 1985, 's-Gravenhage, 1981.

diensten naar deze gebieden betekent een gerichte versterking van de economische c.q. de arbeidsmarktstructuur in desbetreffende provincies. Spreiding leidt tot een diversificatie van de regionaal-economische structuur en daarmee tot een geringere conjunctuurgevoeligheid.

Voor zover bij de daadwerkelijke spreiding vacatures betrokken zijn, leidt dit tot een onmiddellijke vraag naar arbeid in de ontvangende gebieden; voor zover het bezette arbeidsplaatsen betreft gaat er een positieve invloed op de werkgelegenheid in de verzorgende sfeer van uit. Bovendien leidt spreiding tot een versterking van de kwalitatieve structuur van de beroepsbevolking. Immers, bij de spreiding van rijksdiensten gaat het om arbeidsplaatsen die gemiddeld hoger gekwalificeerd zijn dan de bestaande arbeidsplaatsen in de ontvangende gebieden. Daarmee wordt de samenstelling van de beroepsbevolking positief beïnvloed, zowel als gevolg van de immigratie van personeelsleden van elders als van het «vasthouden» (of terugkomen) van de hoger opgeleide plaatselijke bevolking. Dit kan een verbetering van de vestigingsfactoren voor bedrijven betekenen en biedt voor de autochtone bevolking de mogelijkheid om in eigen regio werk met een hogere scholingsgraad te vinden.

Een ander positief effect als gevolg van de verbetering van de kwaliteit van de beroepsbevolking schuilt hierin dat er een verhoging van het gemiddeld inkomen optreedt en daarmee een verdere toeneming van de regionale effectieve vraag (boven de toeneming die zou plaatsvinden alleen op grond van de toeneming van de beroepsbevolking). Daaruit zal een verbetering van het draagvlak voor de verzorgende dienstverlening resulteren. Structureel kan bovendien een gunstig effect verwacht worden van de consumptieve bestedingen van de gespreide diensten in de vestigingsregio en eenmalig is er uit de bouw een belangrijke impuls af te leiden.

Eerder verricht onderzoek naar het totale effect van de afgeleide werkgelegenheid heeft geleerd dat er naar verwachting voor elke verplaatste arbeidsplaats nog eens 1/3 tot 1/2 arbeidsplaats in hetzelfde gebied wordt gecreëerd, die zich met name manifesteert in de detailhandel en de horeca, de bouwnijverheid, de bouwmaterialenindustrie en de voedingsmiddelenindustrie. Dit betekent dat de spreiding ook in andere sectoren dan de dienstensector belangrijke werkgelegenheidsimpulsen met zich meebrengt. Omgekeerd hebben de genoemde positieve effecten van de spreiding in de ontvangende gebieden echter negatieve ontwikkelingen in het donorgebied Den Haag e.o. tot gevolg. Ten aanzien van de werkgelegenheid kan gesteld worden dat bij verplaatsing van diensten winst in de ontvangende gebieden een verlies betekent voor de Haagse agglomeratie.

Hoewel in de jaren zeventig het aantal arbeidsplaatsen bij de rijksoverheid in de Haagse agglomeratie toch nog toegenomen is (in 1972: $\pm 43\,000$ plaatsen, in 1980: $\pm 51\,000$) duiden gegevens omtrent de ontwikkelingen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt van GAB-rayon Den Haag voor wat betreft de dienstensector er op dat in de periode 1973–1979 enerzijds het aanbod sterk oploopt (van ruim 5500 tot ruim 7500) en anderzijds de vraag steeds meer afneemt (van ca. 2300 naar ca. 1700).

Aan het spreidingsbeleid zijn ook ruimtelijke effecten verbonden. Deze zijn marginaal van aard. Op het nationale schaalniveau is de omvang van de spreidingsmigratie beperkt ten opzichte van de algemene migratiestromen. Desalniettemin betekent de spreiding van arbeidsplaatsen in ieder geval een bijdrage aan de doelstelling van het ruimtelijk beleid ten aanzien van een meer evenwichtige verdeling van bevolking en bedrijvigheid. In dit kader kan ook nog gewezen worden op het reeds eerder vermelde «vasthoud-effect».

Op stedelijk niveau heeft de uitvoering van de spreiding een extra stimulans betekend voor de ontwikkeling van de infrastructuur. Voor het donorgebied betekent de spreiding een vermindering van de druk op de kantorenmarkt alsook op de woningmarkt. Voorts kan gewezen worden op de effecten met betrekking tot het functioneren van de verplaatste diensten. Interne or-

ganisatorische gevolgen liggen onder meer op het terrein van de personeelsvoorziening. Het laat zich aanzien dat het werven van hoger opgeleid personeel in de ontvangende gebieden een probleem vormt. Dit geldt met name voor de bezetting van specialistische en technische functies. Externe organisatorische gevolgen treden vooral op bij de spreiding van diensten die een omvangrijk netwerk van externe contacten onderhouden. Een stijging van de exploitatiekosten is hiervan een voorspelbaar gevolg. Voor wat betreft de verplaatsing van diensten moet eveneens het in par. 5 aan de orde gestelde kostenprobleem benadrukt worden. De verplaatsing van diensten blijkt een kostbare aangelegenheid te zijn.

Ten slotte moet in dit verband op de sociaal-psychologische effecten van het spreidingsbeleid worden ingegaan. Analyse van de migratie-beslissingen van het personeel leert dat bij verplaatsing vrijwilligheid en dwang uitersten zijn, waartussen vele variaties mogelijk zijn. Achterblijven in het donorgebied betekent weliswaar gebruik kunnen maken van regelingen met betrekking tot wachtgeld en herplaatsing maar betekent nog niet dezelfde situatie als voor de spreiding. Meemigratie betekent aanpassingsproblemen, voor het personeelslid zelf maar ook voor zijn gezin. Daarnaast spelen voor de overige gezinsleden ook nog de arbeids- en scholingskansen een rol. De met het mannelijk personeel meeverhuizende werkende echtgenotes zullen in de spreidingsgebieden moeilijk opnieuw aan de slag kunnen.

9. ALTERNATIEVEN VOOR DE SPREIDING VAN RIJKSDIENSTEN

Wanneer men de spreiding van rijksdiensten beschouwt als een instrument dat wordt gehanteerd om de economische c.q. de arbeidsmarktstructuur te versterken van gebieden die een relatief minder gunstige ontwikkeling vertonen, dan roept dat in het kader van een heroverweging de vraag op naar alternatieve instrumenten die in het kader kunnen worden toegepast. De werkgroep heeft voor het spreidingsbeleid enkele alternatieven onderkend. Het gaat om niet uitgewerkte mogelijkheden die vergelijkbare oogmerken kunnen dienen als de spreiding van rijksdiensten. Het betreft alternatieven die overigens reeds in discussie zijn om de ISP-taakstellingen te realiseren. Op de realiseerbaarheid, de financiële consequenties en de voor- en nadelen wordt niet ingegaan.

a. Versterking van het overige regionaal-economische instrumentarium

Stimulering van de totstandkoming van arbeidsplaatsen in de ontvangende gebieden bij het spreidingsbeleid kan worden nagestreefd door middel van een vergrote inzet van het overige regionaal-economische instrumentarium. Daarbij zijn verschillende alternatieven denkbaar, zoals een verruiming van de mogelijkheden van de regionale ontwikkelingsmaatschappijen en het beschikbaar stellen van middelen voor de creatie van structurele arbeidsplaatsen in de kwartaire sector.

b. Regionale loonkostensubsidie

De werkgelegenheid in het Noorden en Zuid-Limburg kan worden gestimuleerd door vestigingskandidaten naast de bestaande investeringspremieregelingen een subsidie te verlenen in de loonkosten van het in dienst te nemen lokaal aanbod. (De subsidie zou ook beperkt kunnen blijven tot in dienst te nemen werklozen). De in de tijd aflopende subsidie zou hoger kunnen worden gesteld naarmate de kwaliteit van de arbeidsplaats hoger is.

In bijlage 6 is een becijfering gegeven van enkele alternatieve mogelijkheden van een loonkostensubsidieregeling. De effectiviteit van loonkostensubsidies neemt toe, indien deze worden gecombineerd met investeringspremies. Deze loonkostensubsidieregeling, waarvoor EG-goedkeuring is vereist, zou naast de huidige stimuleringspremieregelingen moeten bestaan.

In overleg tussen de sociale partners kunne regionale arbeidsplaatsenovereenkomsten (rapo's) worden afgesloten, waarbij de overheid een ondersteunende en stimulerende rol kan vervullen door middelen beschikbaar te stellen voor de additionele kosten. Rapo's kunnen de structuur van de arbeidsmarkt versterken en een bijdrage leveren aan de schepping en verdeling van werkgelegenheid.

10. BELEIDSVARIANTEN

Voor het aangeven van beleidsvarianten is het zinvol een onderscheid te maken tussen de eerste en de tweede fase van het in 1972 uitgestippelde spreidingsbeleid. De tweede fase is primair gericht op de spreiding van nieuwe diensten en de groei van reeds gespreide diensten. Geconstateerd is dat de (extra) kosten hiervan gering zijn. De werkgroep heeft te dien aanzien dan ook geen varianten ontwikkeld. Wel wil zij in dit verband op het volgende wijzen. Ten aanzien van de tweede fase is uitgegaan van een groei van het rijksapparaat in Den Haag e.o. die is geschat op ca. 10 000 arbeidsplaatsen in de periode 1980–1990. Aangezien het budgettaire beleid in de komende jaren zal zijn gericht op een beperking van de groei van de rijksuitgaven, is het denkbaar dat de geschatte uitbreiding zich niet ten volle zal realiseren. Wanneer het niet mogelijk zal zijn in vergaande mate gesubsidieerde en/of met het Rijk gelieerde instellingen in het spreidingsbeleid te betrekken, zal het een zware opgave worden de in ISP- en PNL-verband overeengekomen taakstellingen te realiseren. Toezeggingen die een uitbreiding impliceren ten opzichte van deze taakstellingen zouden dan ook moeten worden vermeden. De groei van de gespreide diensten boven de 3% wordt thans toegerekend aan de spreidingstaakstellingen. Gezien de problemen die er zijn om de taakstellingen te realiseren, moet overwogen worden deze norm te verlagen of los te laten. Daardoor kunnen uitbreidingen al dan niet gedeeltelijk tot de spreiding worden gerekend. Verschillende van de gespreide diensten zijn overigens juist daartoe aangewezen vanwege een verwachte groei.

Voor wat betreft de eerste fase wil de werkgroep met het oog op een kostenbesparing enkele varianten presenteren die zijn toegespitst op de Centrale Directie van de PTT. Voor de verplaatsing van onderdelen van de Centrale Directie naar Groningen zijn tot op heden alleen verplichtingen aangegaan voor de aankoop van terreinen (ten bedrage van f 785 000). De werkgroep heeft de verplaatsing van de dienstonderdelen van het Ministerie van Defensie buiten beschouwing gelaten, omdat deze spreidingsoperatie reeds in een gevorderd stadium is. Het is de werkgroep niet mogelijk gebleken de varianten te koppelen aan de meerjarenramingen, omdat de ten behoeve van de spreiding te verrichten uitgaven daarin niet zijn voorzien. Om de voorgenomen verplaatsing te realiseren zouden alsnog voorzieningen moeten worden getroffen.

Met betrekking tot de Centrale Directie doen zich verschillende mogelijkheden tot besparing voor.

1a. In de eerste plaats zou van de voorgenomen verplaatsing van de aangewezen overige onderdelen van de Centrale Directie naar Groningen (2400 arbeidsplaatsen) kunnen worden afgezien.

1b. Vervolgens is het mogelijk in combinatie met 1a te trachten het toegezegde aantal nog te spreiden plaatsen te realiseren door de verplaatsing of vestiging van nieuwe diensten, dan wel de uitbreiding van reeds gespreide diensten.

Gezien de toezeggingen en de geschetste problemen met betrekking tot de realisering van de taakstellingen van de 2de fase moeten deze varianten als moeilijk haalbaar worden gekenmerkt.

2. Een tweede variant is het zonder meer verminderen van het aantal naar Groningen te verplaatsen arbeidsplaatsen van de Centrale Directie. De kosten worden in die situatie niet alleen absoluut maar eveneens relatief, dat wil zeggen per te verplaatsen arbeidsplaats, geringer. Volgens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zouden de kosten bij vermindering van het aantal te spreiden plaatsen als volgt verlopen:

Te verplaatsen arbeidsplaatsen	Totale kosten	Gemiddelde kosten per arbeidsplaats
3 000	f 1 640 mln.	f 550 000
2 500	f 1 320 mln.	f 530 000
2 000	f 1 010 mln.	f 500 000
1 500	f 640 mln.	f 460 000
1 000	f 370 mln.	f 370 000

De degressiviteit in het verloop van de gemiddelde kosten per arbeidsplaats wordt veroorzaakt door de omstandigheid dat bij een lager aantal te verplaatsen plaatsen het aantal ambtenaren, dat vrijwillig met de dienst mee verhuist, relatief toeneemt. Verhuist een ambtenaar niet mee, dan veroorzaakt hij kosten van herplaatsing naar een andere functie of naar een andere dienst of krijgt hij wachtgeld. Voorts zijn er wervingskosten van de bezetting van de naar de regio verplaatste functie. Bovendien is er de zogenaamde spreidingsopslag, dat wil zeggen de verplaatste functie in de regio vereist tijdelijk extra personeelsinzet vanwege het ontbreken van kennis en ervaringen elk extra personeel veroorzaakt te zijner tijd weer afvloeiingskosten. Een en ander leidt ertoe dat verlaging van het aantal te spreiden arbeidsplaatsen een meer dan evenredige kostenverlaging veroorzaakt.

3. In de derde plaats zou de keuze van de te spreiden dienstonderdelen kunnen worden overgelaten aan de dienstleiding van de PTT, onder handhaving van een taakstelling.

Er is nagegaan welke mogelijkheden er voor de PTT bij deze werkwijze zouden zijn. Het is thans nog niet mogelijk diensten aan te wijzen of precieze berekeningen te maken, ook omdat het juist werd gevonden de PTT niet rechtstreeks bij de heroverwegingsprocedure te betrekken. De indruk bestaat echter dat bij deze alternatieve werkwijze, waarbij de bedrijfsleiding geheel vrij is de te verplaatsen dienstonderdelen zelf aan te wijzen, een grote mate van zekerheid zou bestaan met betrekking tot de plaatsing in de regio van ca. 2000 arbeidsplaatsen in de periode tot 1990. Hierbij wordt langs de volgende lijnen gedacht. Wanneer een dienst die voor spreiding is aangewezen vrij is in het aanwijzen van de onderdelen die worden verplaatst, mag niet alleen worden verwacht dat de kosten van de spreiding en die per arbeidsplaats lager zullen zijn dan in het huidige systeem, maar ook dat de spreiding in een sneller tempo dan thans tot stand zal komen. Wel zal daarbij de gedachte moeten blijven gehandhaafd dat de hoogwaardigheid van de te verplaatsen arbeidsplaatsen niet vermindert. Dat de kosten lager zullen zijn, vloeit voort uit verschillende factoren.

Voor zover de dienst onderdelen kan spreiden die nieuw zijn, zijn daar nauwelijks extra kosten aan verbonden. Eventuele extra kosten, bij voorbeeld ten gevolge van inefficiënties van de bedrijfsvoering, zullen in ieder geval aanmerkelijk minder zijn dan de kosten bij verplaatsing van bestaande dienstonderdelen. Voorts kan de dienstleiding van de bestaande dienstonderdelen die uitkiezen, waarvan de verplaatsing het minst problemen geeft en daar dan de laagste kosten veroorzaakt. Dit betekent natuurlijk niet zo'n groot kostenvoordeel als de vrije keuze met betrekking tot nieuwe dienstonderdelen, maar het is er wel. Wanneer ten aanzien van de PTT niet wordt vastgehouden aan de eis dat de te spreiden diensten onderdeel van de Centrale Directie moeten zijn, kan deze keuzevrijheid kostenverminderend werken. Daarbij komt dat bij deze werkwijze, naar mag worden ver-

wacht, het aantal vrijwilligers dat voor verplaatsing in aanmerking wil komen, groter is dan in de huidige methodiek.

4. Ten slotte doet zich in principe nog een vierde variant voor welke bestaat uit het doen verminderen van het aantal achterblijvers. De geraamde hoge kosten van de verplaatsing van onderdelen van de Centrale Directie vloeien in belangrijke mate voort uit het lage percentage functionarissen dat naar verwachting naar Groningen zal meemigreren. Verhoging van dit percentage zal leiden tot geringere kosten. Om dit te realiseren doen zich twee mogelijkheden voor. Oorspronkelijk bestond de situatie, dat ambtenaren verplicht waren mee te gaan bij de verplaatsing van hun dienst. Weigering betekende ontslag zonder inkomsten, tenzij de bezwaren tegen de verplaatsing werden erkend; in dat geval werd wachtgeld toegekend. Later werd de vrijwilligheid ingevoerd. In de nota van 24 april 1975 is deze vrijwilligheid nader omschreven. Herstel van de oude situatie c.q. een grote mate van (gedwongen) detachering zou de aanspraken op wachtgeld sterk kunnen verminderen. De toezeggingen aan het PTT-personeel lijken echter moeilijk terug te draaien, zowel vanuit juridisch als billijkheidsoogpunt. Anderzijds kan onder handhaving van vrijwilligheid door een zodanige extra financiële tegemoetkoming het meeverhuizen aantrekkelijker worden gemaakt. Deze mogelijkheid is niet nader onderzocht, de werkgroep tekent hierbij aan dat het onzeker is of de toepassing van deze mogelijkheid tot aanzienlijke besparingen zal leiden.

11. SAMENVATTENDE CONCLUSIES

Samenvattend kunnen uit het voorgaande enige conclusies worden getrokken ten aanzien van het gevoerde en mogelijk te voeren beleid inzake de spreiding van rijksdiensten.

In de eerste plaats kan er op gewezen worden dat het spreidingsbeleid geen zelfstandige functie heeft, maar wordt gevoerd vanuit ruimtelijke en sociaal-economische overwegingen. Daarbij kan als kanttekening worden geplaatst dat in de laatste twintig jaar de doelstellingen zijn verschoven. Was in de jaren '60 de ontlasting van de Randstad het belangrijkste motief, nu ligt het zwaartepunt op de versterking van de economische c.q. de arbeidsmarktstructuur van die regio's welke ten opzichte van het nationaal niveau wat betreft de economische ontwikkeling ten achter blijven (met name het Noorden en Zuid-Limburg).

Het in 1972 uitgestippelde spreidingsbeleid is te onderscheiden in een eerste en een tweede fase. De tweede fase is met het oog op het behoud van de bestaande werkgelegenheid bij de rijksoverheid in Den Haag e.o. primair gericht op de spreiding van nieuwe diensten en de groei van reeds gespreide diensten. Omdat (extra) kosten hiervan gering zijn, heeft de werkgroep te dien aanzien geen beleidsvarianten ontwikkeld. Aangezien de realisering van de voor de tweede fase overeengekomen taakstellingen al een zware opgave zal betekenen, moeten naar het oordeel van de werkgroep toezeggingen die een uitbreiding ten opzichte van deze taakstellingen zouden impliceren, vermeden worden. Voorts zou overwogen moeten worden om de 3%-norm die wordt gehanteerd inzake de groei van diensten te verlagen of los te laten, waardoor uitbreidingen voor een groter deel tot de spreiding kunnen worden gerekend.

Voor wat betreft de eerste fase heeft de werkgroep geconstateerd dat voor de realisering van de beleidsvoornemens vrijwel geen middelen in de meerjarenramingen zijn voorzien. Daar staat tegenover dat door Verkeer en Waterstaat de kosten van de verplaatsing van onderdelen van de Centrale Directie van de PTT naar Groningen worden geraamd op ca. f 1,6 mld, ofwel ca. f 550 000 per te spreiden arbeidsplaats. De werkgroep wil hierbij aantekenen dat de verplaatsing van diensten een kostbare aanlegenschap blijkt te zijn, waaraan bovendien voor de te spreiden diensten en mensen veel orga-

nisatorische en persoonlijke problemen kunnen zijn verbonden. Daarnaast moet zij concluderen dat de ministeriële beleidsverantwoordelijkheid ter zake onvoldoende duidelijk is geregeld.

Zij heeft met het oog op een kostenbesparing enkele varianten ontwikkeld met betrekking tot de verplaatsing van onderdelen van de Centrale Directie van de PTT naar Groningen. Het is haar op grond van het voorgaande niet mogelijk gebleken de beleidsvarianten te koppelen aan de meerjarenramingen. De varianten houden resp. in:

1. het afzien van verdere verplaatsing,
2. het verminderen van het aantal te verplaatsen arbeidsplaatsen van de Centrale Directie,
3. het overlaten van de keuze van de te spreiden dienstonderdelen aan de dienstleiding van de PTT, onder handhaving van een taakstelling en
4. het doen verminderen van het aantal functionarissen dat naar verwachting zal achterblijven.

Volgens de door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verschaft informatie zal terugbrengen van het aantal naar Groningen te verplaatsen arbeidsplaatsen van 3000 naar 2500 leiden tot een besparing van $\pm 20\%$. De consequentie van de eerste drie varianten zal zijn dat het Noorden een minder aantal arbeidsplaatsen in het kader van de spreiding ontvangt. Daar staan als voordelen onder meer tegenover:

1. een kostenbesparing, c.q. een vermindering van de te verrichten rijks-uitgaven en
2. een naar verwachting betere continuïteit van de bedrijfsvoering van de PTT.

Een dergelijke beleidskeuze betekent dat (gedeeltelijk) wordt teruggekommen op afspraken met de provinciale besturen. Er moet dan ook rekening worden gehouden met een krachtige wens tot compensatie. Hieromtrent zal dan ook nader overleg met het provinciaal bestuur van Groningen gevoerd moeten worden.

De conclusies van het advies van de Werkgroep Spreidingsbeleid Rijksdiensten c.a. inzake de gesubsidieerde en/of met het Rijk gelieerde instellingen en de spreiding van rijksdiensten

1. Het beleid ten aanzien van de spreiding van rijksdiensten dient, zoveel als mogelijk, op overeenkomstige wijze te worden toegepast op instellingen in de kwartaire sector – niet tot de rijksdienst behorend – waarmee het Rijk bemoeienis heeft. Bij de toerekening van de taakstelling voor het spreidingsbeleid zal rekening gehouden worden met het arbeidsplaatsenbeleid.

2. De centrale overheid heeft in het algemeen geen directe zeggenschap over de niet tot de rijksdienst behorende instellingen in de kwartaire sector. Spreiding daarvan zal in belangrijke mate op basis van overleg dienen plaats te vinden. De mate van subsidiëring speelt daarbij een rol. Een afweging van belangen is noodzakelijk.

3. Spreiding van nieuwe instellingen in de kwartaire sector zal op veel minder belemmeringen stuiten dan spreiding van bestaande instellingen. Legitieme belemmeringen voor spreiding zullen zich met name kunnen voordoen op de volgende gebieden:

- het regionale werkterrein van de instelling
- wettelijke belemmeringen
- de continuïteit en de intensiteit van de relatie met de rijksoverheid
- de arbeidsvoorwaarden van het personeel.

4. Ter bevordering van de spreiding van instellingen in de kwartaire sector wordt aanbevolen:

- een meldingsstelsel in te voeren, waarbij de departementen verantwoordelijk blijven voor de informatievoorziening van het Centraal Bureau Spreiding Rijksdiensten;
- spreidingsprojecten op te nemen in het meerjarenprogramma van de Rijksgebouwendienst als z.g. derden-project;
- bij verplaatsing van een instelling de mogelijkheid te scheppen van rijkswege tegemoet te komen in de kosten die gemaakt worden ten behoeve van het meeverhuizend personeel;
- medewerking te verlenen bij verplaatsing van nietmeeverhuizend personeel;
- nader te bezien in hoeverre het zinvol en mogelijk is om investerings-subsidies te verstrekken – conform de Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1981 t/m 1985 – aan instellingen, die verplaatst worden naar ontvangst-gebieden voor de spreiding.

I. Voor Zuid-Limburg

Ministerie, c.q. rijksdienst		Aantal arbeidsplaatsen	
1. Ministerie van Binnenlandse Zaken	Computer Centrum Limburg (CCL)	114	
	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) te Heerlen	260	
	a. boven gemiddelde groei		
	b. extra formatieplaatsen		
2. Ministerie van Defensie	Opslagplaatsen Amerikaans legermateriaal	550	
3. Ministerie van Economische Zaken	Centraal Bureau voor de Statistiek	470	
4. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen	a. Open Universiteit te Heerlen	±	350 à 400
	b. Rijks Universiteit Limburg Opleiding tolk-vertaler	±	25 à 30
	c. Hogere Technische School (HTS) te Heerlen afdeling Hoger Informatica onderwijs	P.M.	
	d. Hoger Economisch Administratief Onderwijs (HEAO) te Sittard Middelbare computeropleiding	P.M.	
	5. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen/Wetenschapsbeleid	±	50
Voorlopig totaal		1819 à 1874	

II. Voor het Noorden

Ministerie, c.q. rijksdienst		Aantal arbeidsplaatsen	
1. Ministerie van Binnenlandse Zaken	Archiefselectiedienst	200	
2. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen		250	
3. Ministerie van Defensie	Opslagplaats Amerikaans legermaterieel	450	
4. Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Computercentrum Rijksdienst voor het wegverkeer	75	
	Lijnwerkplaats (N.V. Nederlandse Spoorwegen)	250 ¹	
Voorlopig totaal		1225	

¹ Onder voorbehoud.

I. Directie Dienstplichtzaken en Secties Geneeskundige Aangelegenheden naar Kerkrade (prijspeil 1981)

1. Verplaatsingskosten personeel: (raming 0:0 ambt.)		± f	2 700 000
2. Kosten atbterblijvers: (raming 0:0 ambt. ged. 5 jaar)		± f	4 500 000
3. Apparaatkosten:			
a. extra'saken	f	600 000	
b. excursies	f	55 000	
c. opleidingen nieuw personeel	f	1 000 000	
d. investering apparatuur en inventaris	f	2 000 000	
e. verhuizing Den Haag—Kerkrade	f	500 000	
f. verhuizing Kerkrade—Kerkrade	f	200 000	
g. verhuizing Hoensbroek—Kerkrade	f	500 000	
		± f	4 800 000
4. Huisvestingskosten dienst:			
a. aankoop grond	f	5 800 000	
b. bouwkosten	f	35 000 000 ¹	
		± f	40 800 000
Totaal		± f	53 000 000

¹ = Reeds brasaald.**Verplichtingen:**

Het terrein is aangekocht, die voorbereiding voor de bouw is in een gevorderd stadium. In mei zal de bouw aanvangen.

II. Topografische dienst naar Emmen (prijspeil 1981)

1. Verplaatsingskosten personeel: (raming 0:0 ambtenaren)		± f	2 500 000
2. Kosten atbterblijvers: (raming 0:0 ambtenaren ged. 5 jaar)		± f	6 750 000
3. Apparaatkosten:			
a. extra'saken	f	1 170 000	
b. excursies	f	50 000	
c. opleidingen nieuw personeel	f	7 200 000	
d. inschakeling org. bureau	f	400 000 ¹	
e. investering apparatuur en inventaris	f	3 500 000	
f. verhuizing apparatuur	f	400 000	
		± f	13 000 000
4. Huisvestingskosten dienst:			
a. aankoop grond	f	3 055 232 ¹	
b. bouwkosten	f	43 000 000	
c. huur opleidingsruimte Emmen en inrichting 2 jr.	f	500 000	
d. huur opendeelance Delft en inrichting 5 jr.	f	1 100 000	
		± f	48 000 000
Totaal		± f	70 000 000

¹ = Reeds brasaald.

NB. In deze ramming is een (tijdelijke) verhoging van exploitatiekosten (voor zover niet vermeld) buiten beschouwing gelaten.

Verplichtingen:

Het terrein is aangekocht, de voorbereiding voor de bouw is in een gevorderd stadium. De planning is, dat omstreeks mei kan worden aanbesteed en de uitvoering van de nieuwbouw per 1 januari 1982 kan aanvangen.

III. Centrale Directie van de PTT (x 1 miljoen gulden)

	Spreidingskosten van functies, ge- volgd door «huidige» functionarissen	Spreidingskosten van functies, niet gevolgd door «huidige» functionarissen	Totaal
A			
Verplaatsingskosten	22,5 ¹	54,0	76,5
Wachtgeld (zie III.a)		212,2	212,2
Herplaatsingskosten		11,3	11,3
Salarissen/spreidingsopslag voor:			
— Loonkosten i.v.m. <i>het geven</i> van opleiding en begeleiding van nieuwe medewerkers		23,4	23,4
— Loonkosten i.v.m. <i>het ontvangen</i> van normale opleiding en inwerken door nieuwe medewerkers		147,6	147,6
— Loonkosten i.v.m. <i>extra</i> ontvangen opleiding en inwerken door nieuwe medewerkers wegens ver- lies aan deskundigheid en ervaring a.g.v. spreiding		129,0	129,0
— Reistijd		83,7 ²	83,7
— Afvloeien		97,0 ³	97,0
— Diversen		89,3 ⁴	89,3
Totaal A	22,5	847,5	870,0
B			
De overige kosten zijn als volgt samengevat			
Huisvesting			400 ⁵
Diversen			120 ⁶
Stelpost personeelskosten			120 ⁷
Onvoorzien			130 ⁸
Totaal B			770
Aan te spreiden functies	750	2250	3000
Dit is per functie (ad A)	0,03	0,38	0,29
Te vermeerderen met de overige kosten (ad B)	0,26	0,26	0,26
Totale kosten per functie	0,29	0,64	0,55

¹, ² enz.: Voor de voetnoten wordt
verwezen naar III.b.

III.a. Overzicht kosten ten gunste van wachtgeld

Gemiddelde duur wachtgeldperiode in jaren	Aantal functio- narissen	Kosten per functionaris	Totaal wachtgeld
2,5	1 125	160 500	180,6 mln.
1,5	225	94 400	21,2 mln.
1	292	35 500	10,4 mln.
0 ¹	608	—	—
Totaal	2 250		212,2 mln.

¹ Direct herplaatsbaar.

IIIb. Voetnoten

1. De post verplaatsingskosten is per man samengesteld uit:

- | | |
|---|----------|
| — de normale verplaatsingskostenvergoeding (herinrichting, verhuiskosten etc.) | f 10 800 |
| — de vergoeding spreiding Rijksdiensten (functieverplaatsingstoelage, tegemoetkoming in huur c.q. hypotheekrente) | f 18 470 |

Totaal	f 29 270
--------	----------

Per functie voor 1981 afgerond op	f 30 000
-----------------------------------	----------

2. De kosten, opgevoerd met betrekking tot reistijd houden verband met:

- tegemoetkoming in werktijd aan in Gn of Gv gedetacheerd personeel tijdens de spreidingsperiode;
- de splitsing van de Centrale Directie in een Haagse en Groningse vestiging, welke vooral in de overgangstijd aanleiding geeft tot veel improductief reizen;
- extra reistijd in verband met de excentrische ligging van Groningen ten opzichte van het merendeel der PTT-districten vgl. bij 's-Gravenhage.

3. De in de spreidingsperiode gevormde spreidingsopslag moet in de daaropvolgende jaren via het op 5% per jaar geraamde verloop in de Groningse bezetting afvloeien. Hiermee zijn 1508 manjaren gemoeid à f 64 300.

4. Diversen: Onderzoek, personeelsoverleg, afstemmingsverliezen in de werving, aanpassingen in de organisatie etc.

5. De investering in gebouwen te Groningen wordt geraamd op f 400 mln. Bij de vaststelling van dit bedrag is geen rekening gehouden met de economische waarde van de in de Haagse agglomeratie te ontruimen gebouwen, die voor een deel huurpanden betreffen.

6. Tot de diverse kosten moeten onder meer gerekend worden:

Kosten van

- externe opleidingen
- advertentiecampaagnes personeelswerving
- bedrijfsverhuizing
- externe organisatiebureaus

7. De stelpost ad f 120 mln. is opgevoerd om een aantal — vermoedelijk te laag geschatte — lasten op te vangen. Indien er — gelet op de beperkte herplaatsingsmogelijkheden — gemiddeld 1 jaar langer wachtgeld moet worden uitgekeerd, betekent dit een extra last van f 70 mln. Voorts is het verloop te Groningen ingeschat op 5%, hetgeen is gebaseerd op een gevestigde situatie. Echter, het gemiddelde verloop is doorgaans aanmerkelijk hoger bij een jonge bezetting met een kort dienstverband. Ook hieruit moeten meerkosten worden verwacht in verband met verplaatsingskosten. De uitvoering van het thans geldende spreidingsplan ten slotte zal in de hoofdfase (na 1986) een aanmerkelijk grotere wervingsinspanning met zich meebrengen dan waarvan bij de kostenraming is uitgegaan. De kostenberekening gaat uit van de verplaatsing van 225 lege «stoelen» gemiddeld per jaar; het plan brengt in de periode na 1986 een jaarlijkse verplaatsing van 330 lege «stoelen» met zich mee. Aangezien het Groningse arbeidsaanbod niet voldoende is om dit extra beroep op te vangen, zullen uit één en ander extra verplaatsingskosten voortvloeien van buiten de regio Gn geworven personeel. Al met al is met één en ander een zeer groot deel van de stelpost gemoeid.

8. De post onvoorzien is gesteld op f 130 mln. Dit bedrag is aan de lage kant, omdat in ramingen met een zo grote mate van onzekerheid een veiligheidsmarge van 10% gebruikelijk is.

Enige kerngegevens met betrekking tot de werkloosheidsontwikkeling van
kantoor- en onderwijzend personeel

Kantoor- en onderwijzend personeel

1. <i>Werkloosheidsontwikkeling</i> (in absolute aantallen)	1977	1978	1979	1980
Noorden	4 348	5 078	5 811	6 211
Limburg	4 915	5 844	6 013	6 005
w.v. herstruct. gebied	3 875	4 525	4 632	4 630
Zuid-Holland	5 587	6 058	6 497	7 076
w.v. gewest 's-Gravenhage	2 066	1 981	1 977	2 047
Nederland	33 900	38 100	41 600	44 300
2. <i>Vraagontwikkeling</i> (in absolute aantallen)	1977	1978	1979	1980
Noorden	411	389	358	360
Limburg	264	305	253	223
w.v. herstruct. gebied	192	226	176	158
Zuid-Holland	2 894	2 508	2 540	2 318
w.v. gewest 's-Gravenhage	1 234	855	857	809
Nederland	9 100	9 300	8 700	7 400
3. <i>Ontwikkeling vraag-aanbod- verhouding</i>	1977	1978	1979	1980
Noorden	1 : 10,6	1 : 13,1	1 : 16,2	1 : 17,3
Limburg	1 : 18,6	1 : 19,2	1 : 23,8	1 : 26,9
w.v. herstruct. gebied	1 : 20,2	1 : 20,0	1 : 26,3	1 : 29,3
Zuid-Holland	1 : 1,9	1 : 2,4	1 : 2,6	1 : 3,1
w.v. gewest 's-Gravenhage	1 : 1,7	1 : 2,3	1 : 2,3	1 : 2,5
Nederland	1 : 3,7	1 : 4,1	1 : 4,8	1 : 6,0

Uitgaande van gemiddelde loonkosten van f 35 000 per manjaar, en van verschillende subsidiepercentages, kan een schatting worden gemaakt van de totale kosten van een loonkostensubsidieregeling. De subsidiepercentages kunnen bij voorbeeld variëren van 10% tot 50% van de loonkosten, afhankelijk van het aandeel van hoogwaardige arbeidsplaatsen in de te creëren werkgelegenheid, en van het aantal werklozen dat wordt aangetrokken. De subsidie per arbeidsplaats kan in een periode van 4 jaar worden afgebouwd met 25% per jaar.

Subsidiekosten per 1000 arbeidsplaatsen,

Subsidiepercentage	Kosten per jaar	Kosten per 4 jaar
10%	3,5 mln.	8,750 mln.
20%	7,0 mln.	17,500 mln.
30%	10,5 mln.	26,250 mln.
40%	14,0 mln.	35,000 mln.
50%	17,5 mln.	43,750 mln.
100%	35,0 mln.	87,500 mln.

In verschillende landen in West-Europa heeft spreiding van overheidsdiensten de aandacht. Uit – overigens niet zo veelvuldige en veelal informatieve – contacten is gebleken, dat de achtergronden motiveringen en problemen sterk uiteenlopen.

De meeste gegevens zijn afkomstig uit Groot-Brittannië, waar ook al gedurende een tweetal decennia aan spreiding van overheidsdiensten uit Londen wordt gewerkt. Achtergrond hierbij is de grote verspreiding van de meeste ministeries over verschillende gebouwen in Londen; het zou enorme grond- en bouwkosten vergen om hierin enige verandering te brengen. Daarnaast kwam het argument, dat men door spreiding tevens aandacht aan bepaalde gebieden in Schotland en Wales zou kunnen geven. Alvorens tot enige verdere aanpak over te gaan heeft de Britse regering opdracht gegeven tot een grootscheeps onderzoek. Hieruit is het z.g. Hardman-report ontstaan, dat de mogelijkheden van en de voorwaarden voor spreiding van bepaalde dienstonderdelen uit Londen alsmede een indicatie van de in aanmerking komende gebieden/steden met de daarvoor gedachte onderdelen en aantallen gaf.

De aanvankelijke aanpak van de spreiding in Nederland door het kabinet-Biesheuvel is vergelijkbaar met die in Groot-Brittannië. Door politieke omstandigheden (de val van het kabinet en de daaropvolgende verkiezingsactiviteiten) is de Nederlandse aanpak echter in zijn voorbereidende onderzoekfase tot «beleid» gemaakt waarvoor de eerste nog summiere en onvolledige gegevens zonder meer zijn gebruikt.

In België is men al sinds jaren bezig tot een spreiding van overheidsdiensten te komen. Hierover zijn veel informatieve contacten geweest. De Belgische problematiek richt zich gezien de aard van het bestel echter veel meer op een decentralisatie van taken, die in Nederland reeds lang zijn gedecentraliseerd, en op splitsing in Vlaamse en Waalse activiteiten.

Ook met de Scandinavische landen zijn in de loop der jaren contacten geweest. De problematiek ligt daar echter dermate anders dat hieruit weinig concrete gegevens voor een Nederlandse benadering zijn te destilleren.

Ten behoeve van de verplaatsing van het CBS is in 1973 door een delegatie van Economische Zaken een werkbezoek aan Zweden gebracht omdat ook het Zweeds CBS is verplaatst.

De conclusie hieruit was, dat de situatie, de overwegingen tot verplaatsing en de wijze waarop dit kon gebeuren toch wel aanmerkelijk verschilden van die in Nederland, waardoor vergelijking moeilijk werd. Wel konden enkele praktische gegevens worden gebruikt.

In de Bondsrepubliek Duitsland is men vrij recent met een bestudering van mogelijkheden van spreiding uit Bonn begonnen. Hierover is nog weinig bekend. Uit een informatief contact bleken ook daar de uitgangspunten en overwegingen af te wijken van die in Nederland. Het gaat in de Bondsrepubliek met name om de ontlasting van Bonn.