

Vrouwen op de arbeidsmarkt

Het zal ook economen niet zijn ontgaan dat de positie van de vrouw in onze samenleving zich in een nog steeds groeiende belangstelling mag verheugen. Niet alleen de stroom van vrouwenboeken die op de markt komt en de verschillende vrouwenfilms die in de bioscopen rouleren zijn daarvan voorbeelden, ook in de sfeer van het (overheids)beleid zijn ontwikkelingen te signaleren, die duiden op een grotere aandacht voor de positie van de vrouw. In het kabinet-Van Agt kon de eerste staatssecretaris voor Emancipatiezaken worden benoemd, er is inmiddels een Emancipatiecommissie aan het werk, in tal van beleidsnota's wordt de extra aandacht voor de positie van de vrouw benadrukt en op gezag van minister Pais wordt in personeelsadvertenties voor hogere functies bij het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen aan „vrouwen, die aan de gestelde eisen voldoen uitdrukkelijk verzocht te solliciteren”.

De toegenomen belangstelling voor het „lot” van de vrouw heeft er niet toe geleid dat de positie van de vrouw ook (merkbaar) is verbeterd. Theoretisch mag dan het uitgangspunt van gelijke rechten voor mannen en vrouwen in het algemeen zijn aanvaard (hoewel b.v. het „zwarte circuit” binnen de Nederlands Hervormde kerk de gelijkstelling niet onderschrijft), in de praktijk blijkt er maar weinig van terecht te komen. Uit het *Ontwerp-advies over de verbetering van de arbeidsmarktpositie van vrouwen*, dat de Commissie Vrouwenarbeid van de Raad voor de Arbeidsmarkt van de SER verleden week heeft uitgebracht blijkt b.v. dat de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt nog weinig reden tot voldoening geeft.

Het beroepsdeelnemingspercentage van vrouwen is van 1960 tot 1975 toegenomen van 22,6 tot 27. Opvallend daarbij is de toename van de participatiegraad bij gehuwde vrouwen. Waren er in 1960 173.000 vrouwen in het arbeidsproces opgenomen (tegen 747.000 ongehuwde vrouwen), in 1975 bedroeg het aantal werkende gehuwde vrouwen 710.000 (tegen 675.000 ongehuwde vrouwen). Hoewel moet worden bedacht dat de huwelijksleeftijd wat is gedaald, is hier niettemin sprake van een opzienbare toename.

De arbeidsparticipatie van vrouwen is echter beslist geen graadmeter voor de mate van emancipatie van de vrouw. In de *Sociale atlas van de vrouw* (1977) wordt benadrukt dat beroepsdeelname op zich geen enkele garantie is voor de emancipatie van de vrouw. Als man en vrouw samen aan het arbeidsproces deelnemen, resulteert dit meestal in een dubbele belasting voor de vrouw (werk én huishouden) en niet in een wijziging van het traditionele rolpatroon van man en vrouw. Bovendien liggen aan arbeidsparticipatie zeker niet alleen emancipatoire overwegingen ten grondslag. Zo kan b.v. een extra-inkomen in een gezin voor wat meer financiële armslag zorgen.

De toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen heeft mede geleid tot een stijging van de werkloosheid onder vrouwen. Kan bij het werkloosheidscijfer van mannen een daling worden geconstateerd, bij vrouwen doet zich een tegengestelde ontwikkeling voor. In 1977 waren gemiddeld 61.000 vrouwen werkloos (tegen 145.000 mannen), in 1978 was dit aantal opgelopen tot 69.200 (voor mannen gedaald tot 136.400). Daarbij komt dat er onder vrouwen een grote verborgen werkloosheid bestaat. Voor de relatief ongunstige positie van de vrouwen op de arbeidsmarkt kunnen onder meer de volgende oorzaken worden genoemd.

1. De onderwijsparticipatie van vrouwen is lager dan die van mannen. In 1975 was 60% van het aantal jongens dat het onderwijs verliet 19 jaar en ouder; bij de meisjes lag dit percentage op 40. Ook het gemiddelde onderwijsniveau ligt bij vrouwen lager dan bij mannen. Zo bestaat de studentenpopulatie bij het wetenschappelijk onderwijs voor minder dan 25% uit vrouwen. Bovendien gaan nogal wat meisjes naar

het huishoud- en nijverheidsonderwijs, waarin minder richtingen zijn te kiezen dan in b.v. de technische opleidingen, die overwegend door jongens worden gevolgd.

2. De arbeidsmarkt voor vrouwen is conjunctuurgevoelig. Met name in perioden van een krappe arbeidsmarkt melden relatief veel vrouwen zich voor het opvullen van openstaande vacatures. In tijden van teruglopende werkgelegenheid zijn het echter vaak deze arbeidsplaatsen, die het eerst wegvallen. Daarbij komt dat de werkgelegenheid van vrouwen in sectoren die momenteel met structurele economische moeilijkheden kampen relatief groot is. Verder is er door het bestaan van „typische” vrouwen- en mannenberoepen sprake van een zekere segmentatie op de arbeidsmarkt. Omdat in de vrouwenberoepen een geringere mate van verscheidenheid is te signaleren kan hierdoor de concurrentie tussen vrouwen om de beschikbare arbeidsplaatsen toenemen, waardoor hun arbeidsmarktpositie wordt verzakt.

3. Vrouwen komen minder dan mannen in aanmerking voor functies met promotievooruitzichten. Het feit dat de kans bestaat dat vrouwen wanneer ze kinderen krijgen besluiten hun aantal werkuren terug te brengen of helemaal met werken te stoppen, vormt voor werkgevers een instabiele factor in de loopbaanplanning. Bovendien zullen werkgevers b.v. bij interne bedrijfsopleidingen willen voorkomen dat investeringen in „human capital” vroegtijdig moeten worden afgeschreven.

4. Vrouwen hebben meer dan mannen behoefte aan deeltijdarbeid. Uit de *Arbeidskrachtentelling 1975* blijkt dat 41,3% van de vrouwelijke beroepsbevolking korter werkt dan 35 uur (mannen: 5,3%) en 28,9% korter werkt dan 25 uur (mannen: 2,2%). Het percentage part-time werkende vrouwen steeg van 1971 tot 1975 van 21 tot 33. Uitbreiding van het aantal part-time arbeidsplaatsen lijkt vooral mogelijk op de lagere functieniveaus. Omdat het onderwijsniveau van vrouwen is gestegen (hoewel het nog ruim achterblijft bij dat van mannen) zou ook een uitbreiding van mogelijkheden tot deeltijdarbeid op de hogere functieniveaus noodzakelijk zijn, te meer daar met het onderwijs de deelname van vrouwen aan het arbeidsproces stijgt.

In het *Ontwerp-advies* wordt een aantal welhaast „klassieke” (maar niettemin zinnige) suggesties gedaan om de positie van de vrouw op de arbeidsmarkt te verbeteren: rolbevestigende elementen in het onderwijs en in de beroepenvoorlichting moeten worden verwijderd en worden voorkomen, oudere vrouwen moet het gemakkelijker worden gemaakt (door her- en bijscholing) om op de arbeidsmarkt terug te keren, de regeling met betrekking tot verlof- en vakantiedagen moet worden versoepeld, het aantal deeltijdarbeidsplaatsen dient te worden uitgebreid, het scheppen van overblijfsgelegenheden moet worden bevorderd enz.

Terecht tekent „een deel van de Raad” (met name de werkgevers) hierbij aan dat het vanwege de economische situatie noodzakelijk is bij de uitvoering van de maatregelen prioriteiten te stellen en de voorgestelde maatregelen af te wegen tegen andere desiderata „zowel in het kader van de uitgaven in de collectieve sector als in het kader van de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden”. De werknemers zetten ook vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van de maatregelen, maar vinden dat de economische situatie het „zelfs meer nog dan anders gewenst maakt accent te leggen op de waarde van gelijke kansen voor man en vrouw”. Ik ben benieuwd welke invloed dat accent zal hebben op de komende cao-onderhandelingen. Dan immers zal moeten blijken in hoeverre er bij werkgevers en werknemers sprake is van meer dan verbale solidariteit ten aanzien van de positie van de vrouw. Vooralsnog ben ik geneigd veel aanbevelingen van de SER-commissie bij te zetten in de „kijkkast vol mooie dingen”.

T. de Bruin

Inhoud

<i>Drs. T. de Bruin:</i> Vrouwen op de arbeidsmarkt	781
Column Selectie voor de top, door Prof. Dr. J. A. A. van Doorn	783
<i>Drs. C. H. T. Vijverberg:</i> Kleinschalige werkgelegenheid. De positie van het kleine bedrijf in de industrie	784
<i>Drs. J. G. van der Ploeg:</i> Stadsvernieuwing, financiering en werkgelegenheid	788
<i>Drs. W. A. Koch:</i> Regionale budgetten in de gezondheidszorg	792
Vacatures	797
Ingezonden Een alternatief aanpassingsmechanisme voor het minimumloon. Enkele opmerkingen bij het voorstel van Van den Doel, door Drs. E. A. Bolhuis en Drs. J. Mensorides en Het voorstel van Van den Doel en de aftopping, door Drs. A. J. Poelman, met naschrift van Prof. Dr. J. van den Doel	798
Mededeling	802
Boekennieuws Elizabeth S. Johnson en Harry G. Johnson: The shadow of Keynes, door Dr. P. H. M. Admiraal	803

De Volkskrant had 't verleden week over het maandblad ESB. Geachte redactie, Uw vergissing is begrijpelijk. Het valt inderdaad moeilijk in te zien hoe een economisch tijdschrift iedere week weer zo 'n hoog niveau kan halen.

Hierbij geef ik mij op voor een abonnement op *Economisch Statistische Berichten*.

NAAM:
STRAAT:
PLAATS:
Evt.: no. collegekaart (studentenabonnement):
Ingangsdatum:

Ongefrankeerd opzenden aan*: ESB,
Antwoordnummer 2524
3000 VB ROTTERDAM Handtekening:

*Dit adres alleen gebruiken voor opgeven van abonnementen.

Redactie

Commissie van redactie: H. C. Bos,
R. Iwema, L. H. Klaassen, H. W. Lambers,
P. J. Montagne, J. H. P. Paelinck,
A. de Wit.
Redacteur-secretaris: L. van der Geest.
Adjunct-redacteur-secretaris: T. de Bruin

Adres: Burgemeester Oudlaan 50,
3062 PA Rotterdam; kopij voor de redactie:
postbus 4224 3006 AE Rotterdam.
Tel. (010) 14 55 11, administratie: toestel 3701,
redactie: toestel 3790.
Bij adreswijziging s.v.p. steeds adresbandje
meesturen.

Kopij voor de redactie: in tweevoud,
getypt, dubbele regelafstand, brede marge.

Abonnementsprijs: f. 144,04 per kalenderjaar
(incl. 4% BTW): studenten f. 101,40
(incl. 4% BTW), franco per post voor
Nederland, België, Luxemburg, overzeese
rijksdelen (zeepost).
Abonnementen kunnen ingaan op elke
gewenste datum, maar slechts worden
beëindigd per ultimo van een kalenderjaar.

Betaling: Abonnementen en contributies
(na ontvangst van stortings/giro-
acceptkaart) op girorekening no. 122945,
of op bankrekeningno. 25.50.56.877 van
Bank Mees & Hope NV, Coolsingel 93,
3012 AE Rotterdam, t.n.v. Economisch
Statistische Berichten te Rotterdam.

Losse nummers: Prijs van dit nummer f. 3,30
(incl. 4% BTW en portokosten).
Bestellingen van losse nummers
uitsluitend door overmaking van de hierboven
vermelde prijs op girorekening no. 122945
t.n.v. Economisch Statistische Berichten
te Rotterdam met vermelding
van datum en nummer van het gewenste
exemplaar.

Advertentieverkoop:

Roelants/EPR
Postbus 53021
2505 AA Den Haag
Telefoon (070) 50 33 00
Telex 33101

Alle orders worden afgesloten en
uitgevoerd overeenkomstig de
Regelen voor het Advertentiewezen.

Stichting
Het Nederlands Economisch Instituut

Adres: Burgemeester Oudlaan 50,
3062 PA Rotterdam, tel. (010) 14 55 11.

Onderzoekafdelingen:

Arbeidsmarktonderzoek
Balanced International Growth
Bedrijfs-Economisch Onderzoek
Economisch-Technisch Onderzoek
Vestigingspatronen
Macro-Economisch Onderzoek
Projectstudies Ontwikkelingslanden
Regionaal Onderzoek
Statistisch-Mathematisch Onderzoek
Transport-Economisch Onderzoek

Selectie voor de top

Woorden hebben zo hun geschiedenis. Frappant is bijvoorbeeld de historie van de term democratie, tot ver in de 18e eeuw de aanduiding van meerderheidsdwingelandij en massatiranie en dus uiterst verwerpelijk, nadien in toenemende mate positief bijgekleurd, eerst als systeem van representatie, later in de zin van „volksmacht”. Momenteel lijkt de discussie over de pro's en contra's van democratie definitief afgesloten: van een min of meer doelmatig politiek instrument is het een geloofsartikel geworden. Hoe méér democratie (= invloed „van onderop”), des te beter.

Wie aan de top wil komen mag deze waardering geen moment vergeten. Hoe groter zijn ambities, des te méér moet hij zorgen dat „de basis” alle steun biedt. Het werd niet zo lang geleden nog eens duidelijk gedemonstreerd: toen de gerenommeerde „Haagse” politicus Wim Meijer, kandidaat voor het voorzitterschap van de PvdA, werd uitgeschakeld door een wethouder uit de provincie, Max van den Berg. Iedere krantelezer kon vaststellen waardoor Van den Berg wist te winnen: hij begaf zich langdurig en nadrukkelijk onder het voetvolk van de partij en werd niet moe te herhalen dat dáár de macht behoorde te liggen; en zijn supporters suggereerden terzelfder tijd dat Meijer onvoldoende contact met dit voetvolk had onderhouden.

In sommige kringen is een dergelijk verwijt dodelijk. Ironisch genoeg heeft Meijer er destijds zelf toe bijgedragen dit argument de volle dodelijke lading te geven: als Nieuw Links-man van het eerste uur stond ook hij voor democratisering in allerlei vorm en op ieder terrein. Ooit dankte hij zijn opkomst aan het vaardig hanteren van een leuze waarover hij later zou struikelen.

Politici kunnen er niet meer langs: hun imago in de publiciteit en hun mate van contact met de achterban zijn beslissend voor hun succes. Het is deze Amerikanisering van het politieke bedrijf die nu ook — met vertraging — in ons regenteske vaderland is doorgedrongen. Wie aan het spel wil meedoen, moet in de publieke slangenkuil afdalen.

Men kan beginnen met zich af te vragen of deze wijze van profilering voor de politiek wel zo gunstig is. Is een gekozen minister-president of burgemeester beter dan iemand die in een kleine kring, na veel wikken en wegen,



wordt aangewezen? Toen Richard Nixon al in het Watergateschandaal verwikkeld was, werd hij, in tweede termijn, met overweldigende meerderheid rechtstreeks door de Amerikaanse burgers gekozen. Jimmy Carter lijkt geen succes; toch kreeg hij vele miljoenen stemmen achter zich en maakten vele honderduizenden supporters, die een jaar eerder nooit van hem hadden gehoord, zich maandenlang moe om hem in het Witte Huis te installeren.

Wie stelt dat presidentskandidaten toch ook produkten zijn van de Amerikaanse partijmachines, kan als repliek krijgen dat Khomeini die machine miste, maar dat niettemin nog vorig jaar nagenoeg heel Perzië voor deze bigotte grijsaard de straat op ging; en Sebastian Haffner heeft in zijn *Anmerkungen zu Hitler* nog eens beklemtoond dat in de late jaren dertig 90% van het Duitse volk achter de Führer stond. Ook hij was geen partijprodukt; de partij was juist zijn persoonlijk instrument, en zijn populariteit zijn persoonlijke verdienste.

Vergelijk met dergelijke figuren de pausen van deze eeuw. Ook de laatste, een kennelijk formidabel leider in tal van opzichten, komt te voorschijn uit een geheim conclaaf waarin de kerkelijke aristocratie op bijna middeleeuwse wijze uit haar midden de primus inter pares aanwijst. Wat overigens weer niet wegneemt dat deze aristocraat méér Polen op de been weet te brengen dan de leiders van deze „volksdemocratie” ooit pressteerden.

Hoe selecteert men voor topposities? De vraag is betrekkelijk eenvoudig te beantwoorden zolang er min of meer te objectiveren maatstaven bestaan. De *chef de clinique* en de directeur van het research-laboratorium hebben vele jaren, geleidelijk opklimmend, op hun gebied hun sporen verdiend — al wéér zo'n feodale uitdrukking overigens. Maar wie is geschikt als president van de raad van bestuur van een grote onderneming

of als commandant van een leger in oorlog? Ook hier tellen vakkennis en loopbaan, maar hoe hoger de man komt, hoe meer omstanders en superieuren, in kleine kring zijn verdiensten en zwakheden bediscussiërend, bepalend worden voor zijn toekomst. Aan het eind staat een uitverkiezing door weinigen, geen verkiezing door velen.

Natuurlijk is er convergentie merkbaar. De voormannen van de vakbeweging komen zelden op hun stoel als ze niet voldoende contact met de massa van de leden weten te onderhouden; maar ze worden nooit door massale verkiezingen op hun plaats gebracht, hoezeer zij zelf ook de termen democratisering en inspraak vóór in de mond hebben.

Omgekeerd wordt van een moderne ondernemer verwacht dat hij ten minste over feeling voor de publieke opinie beschikt en dat hij zo mogelijk „goed voor de dag kan komen” in het openbaar, d.w.z. over enige politieke vaardigheden beschikt.

Maar de convergentie is niet volledig: de vakbondsdemocratie wordt slechts gecorrigeerd door coöptatie, zoals de ondernemingscoöptatie wordt gecorrigeerd door inspraak van groeiende groepen personeel. Uiteindelijk echter zijn de selectiesystemen verschillend.

Helaas ontbreekt het ons aan vergelijkend onderzoek naar de voor- en nadelen van beide stelsels. Het gevolg is dat de verkiezing-door-velen als superieur, de verkiezing-door-weinigen als inferieur wordt beschouwd, en dat men klakkeloos meedrijft met de populaire idee dat uitbreiding van zeggenschap over selectie van leiderschap onder alle omstandigheden een goede zaak is.

Meedrijven is het makkelijkst, maar het bevordert ook de hypocrisie. Insiders weten vaak maar al te goed hoeveel kwaliteit verloren gaat indien zorgvuldige afweging door massale populariteit wordt overtroefd. Maar ze hebben geleerd vol te houden dat de stem van het volk zo niet de stem van God dan toch de stem van de opperste waarheid is.

Maar

Kleinschalige werkgelegenheid

De positie van het kleine bedrijf in de industrie

DRS. C.H.T. VIJVERBERG*

De afgelopen jaren is het besef gegroeid dat schaalvergroting in de industrie niet uitsluitend voordelen heeft gebracht en dat kleine bedrijven uit verschillende gezichtspunten gunstige aspecten hebben. In de kleine bedrijven, die te zamen ruim een vijfde van de werkgelegenheid in de industrie bieden, zou de arbeidssatisfactie vaak hoog zijn en daarnaast zouden zij beter in staat zijn te voldoen aan eisen m.b.t. selectieve groei. In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken heeft het Nederlands Economisch Instituut de economische en niet-economische aspecten van de bedrijfsgrootte onderzocht. Het blijkt onder meer dat die sectoren, die relatief gunstige vooruitzichten bieden voor de kleine ondernemingen, een zwakke positie innemen in de industriële sectorstructuur, terwijl daarentegen kleine bedrijven in de sterke sectoren in een relatief zwakke positie verkeren.

Inleiding

Sinds enige jaren valt een toenemende belangstelling voor het kleine bedrijf te constateren. Een te ver doorgevoerde schaalvergroting zou de oorzaak zijn van een aantal problemen waarmee bedrijfsorganisaties en de samenleving als geheel worden geconfronteerd. Genoemd worden een te hoog kostenniveau, gebrek aan flexibiliteit in de bedrijfsvoering, massificatie van de voortgebrachte eindprodukten, onbestuurbaarheid van de organisatie, bureaucrativering en vermindering van arbeidssatisfactie, overbelasting van het milieu en problemen in de ruimtelijke ordening. Meer kleinschaligheid zou daarom voordelen kunnen hebben vanuit de gezichtspunten van werkgelegenheid, kwaliteit van de arbeid en de arbeidsverhoudingen en in het algemeen van de verschillende facetten van de selectieve groei (milieu, grondstoffen, energie, ruimtelijke ordening).

Onlangs is erop gewezen dat in deze discussie het begrip schaal onvoldoende duidelijk wordt gedefinieerd¹⁾. Naast een verwijzing naar de kwantitatieve omvang van de organisatie is er veelal ook sprake van een typering van de vorm waarin groot of klein zich manifesteert. Met name de mate van differentiatie is hier van belang. Een hoge uniformiteit leidt tot de typering grootschalig, terwijl afwisseling en pluriformiteit als kleinschalig worden ervaren. De woningbouw biedt hiervan een duidelijk voorbeeld. Voorts dekt het begrip schaal enerzijds een beleving („small is beautiful”) en anderzijds een technisch-economische oplossing (een groot bedrijf kan goedkoper zijn, ofwel „schaalvoordelen” behalen). Kampfraath spreekt dan ook van het subjectieve en het objectieve schaalbegrip.

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken heeft het Nederlands Economisch Instituut een onderzoek uitgevoerd naar verschillende economische en niet-economische aspecten van de bedrijfsgrootte²⁾. Getracht is meer inzicht te verwerven in de mogelijke relaties tussen de bedrijfsgrootte enerzijds en variabelen als arbeidsproductiviteit, kapitaalintensiteit, loonkostenniveau, winstgevendheid, milieubelasting, energieverbruik, en kwaliteit van de arbeid anderzijds. Doel van het onderzoek was derhalve het voorzien in de behoefte aan gefundeerde informatie over de positie van kleine bedrijven. De uitwerking hiervan heeft vooral plaatsgevonden voor industriële bedrijven. De reden hiervan lag enerzijds in de taakopdracht, volgens welke sectoren als landbouw en detailhandel, waarvoor gespecialiseerde onderzoeksinstituten bestaan, buiten het onderzoek dienden te blijven, en anderzijds in de geringe beschikbaarheid van statistische gegevens voor de overige niet-industriële sectoren. De schaal van bedrijven is gedefinieerd in kwantitatieve termen: het aantal werkzame personen per bedrijf, respectievelijk de omvang van de produktiewaarde per bedrijf. Er is derhalve uitgegaan van het objectieve schaalbegrip.

Dit artikel zal voornamelijk handelen over die onderdelen van het onderzoek die betrekking hebben op de economische aspecten van de bedrijfsgrootte. Allereerst wordt ingegaan op de feitelijke omvangsverdeling van groot en klein in de industrie naar zowel het aantal ondernemingen als werkzame personen en op de mate van concentratie per bedrijfsklasse. Vervolgens wordt verslag gedaan van de schatting van produktiefuncties voor de industriële bedrijfsklassen en van de confrontatie van de hieruit afgeleide schaalelasticiteiten met enkele andere onderzochte kenmerken van de bedrijfsgrootte. Ten slotte worden enige conclusies en beleidssuggesties vermeld. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan enkele resultaten van de analyse van de niet-economische aspecten van de bedrijfsgrootte.

Groot en klein in de industrie

In 1974, het jaar waarvoor de analyse is uitgevoerd, was de verdeling van industriële bedrijven (exclusief bedrijven zonder personeel) naar omvang zoals weergegeven in tabel I.

Indien de grens tussen kleine en middelgrote ondernemingen wordt gelegd bij een werkgelegenheid van 50 personen en die tussen middelgrote en grote ondernemingen bij 200 personen, dan blijkt dat in 1974 het totale aantal industriële ondernemingen met personeel voor 89,0% bestond uit kleine ondernemingen en voor respectievelijk 8,3% en 2,7% uit middelgrote en grote ondernemingen. Het werkgelegen-

* De auteur is werkzaam op de afdeling Arbeidsmarktonderzoek van het Nederlands Economisch Instituut te Rotterdam.

1) A.A. Kampfraath, *De schaalproblematiek in arbeidsorganisaties*, Wageningen, 1978.

2) Nederlands Economisch Instituut, *Kleinschalige werkgelegenheid: oriënterende analyse van de bedrijfsgrootte vanuit bedrijfseconomisch en maatschappelijk gezichtspunt*, Rotterdam, maart 1979. Zowel het rapport als een samenvatting zijn verkrijgbaar bij het Ministerie van Sociale Zaken, Stafafdeling Externe Betrekkingen.

Tabel 1. Verdeling naar omvang van industriële bedrijven in 1974 a)

Grootteklassen naar aantal type-werklieden b)	Aantal ondernemingen		Aantal type-werklieden b)	
	absoluut	%	absoluut	%
- 2	7.801	24,9	8.112	0,8
2 - 5	7.829	25,0	24.865	2,3
5 - 10	5.005	16,0	35.423	3,3
10 - 20	3.695	11,8	52.367	4,9
20 - 50	3.528	11,3	112.039	10,5
50 - 100	1.675	5,4	116.674	10,9
100 - 200	907	2,9	124.948	11,7
200 - 500	562	1,8	171.342	16,0
≥ 500	271	0,9	423.066	39,6
Totaal	31.273	100	1.068.836	100

Bron: CBS, *Statistiek arbeidsvolume en loonsommen*, Den Haag, 1974.

a. Exclusief ondernemingen zonder personeel.

b. Type-werkman = 250 verloonde dagen.

heidsaandeel bedroeg achtereenvolgens 21,8%, 22,6% en 55,6%.

Voor de totale economie bedroegen de percentages m.b.t. de verdeling van het aantal ondernemingen over klein, middelgroot en groot 96,1, 3,0, en 0,9 en die van de werkgelegenheid 38,0, 20,6 en 41,4. Dit onderstreept het feit dat kleine bedrijven in de industriële sector een relatief minder belangrijke positie innemen dan in de overige sectoren van bedrijvigheid. Absoluut is hun betekenis evenwel niet onaanzienlijk: hun arbeidsvolume bedroeg in 1974 ruim 240.000 manjaren, hetgeen uitgedrukt in werkzame personen onder meer vanwege deeltijdfuncties een nog hoger getal oplevert.

Binnen de industriële sector vertonen de omvangsverdelingen van afzonderlijke bedrijfsklassen aanzienlijke verschillen. Deze verschillen kunnen aanschouwelijk worden gemaakt met behulp van de concentratiemaatstaf die is gebaseerd op de ongelijkheidscoëfficiënt van Theil 3). In de eerste kolom van tabel 2 is de Theil-coëfficiënt vermeld voor het merendeel van de industriële bedrijfsklassen. Hoe kleiner de coëfficiënt, des te sterker is de werkgelegenheid van een bedrijfsklasse geconcentreerd in een klein aantal ondernemingen, die ieder voor zich relatief groot zijn ten opzichte van de totale omvang van de bedrijfsklasse. Het blijkt dat in 1974 de elektrotechnische, de basismetale- en de aardolie-industrie de sterkst geconcentreerde bedrijfsklassen waren en omgekeerd de hout- en meubel-, de metaalprodukten- en de grafische industrie de minst geconcentreerde. De gebruikte maatstaf is niet een directe indicatie van het voorkomen van kleinschaligheid, omdat ook in een weinig geconcentreerde bedrijfsklasse de afzonderlijke ondernemingen in principe relatief groot kunnen zijn en omgekeerd. Er blijkt evenwel een sterke samenhang te bestaan tussen de hoogte van deze concentratiemaatstaf en de gemiddelde grootte van de onderneming per bedrijfsklasse (de Spearman-rangcorrelatiecoëfficiënt bedraagt 0,77).

Indien voor een reeks van jaren Theil-coëfficiënten worden berekend, dan kan uit het verloop daarvan een inzicht worden verworven in de processen van concentratie of deconcentratie per bedrijfsklasse en in de daaraan ten grondslag liggende, statistische factoren. Een dergelijke studie is ondernomen door het Centraal Bureau voor de Statistiek voor de periode 1950-1963-1971 4). Hoewel er vergelijkingsproblemen zijn vanwege een afwijkende bedrijfsindeling, zijn enkele resultaten van deze studie eveneens in tabel 2 opgenomen als een indicatie van het verloop van de concentratie in industriële bedrijfsklassen. Hieruit blijkt dat in de periode 1950-1971 in alle industriële bedrijfsklassen met uitzondering van de aardolie-industrie en de elektrotechnische industrie, die zich reeds op een hoog niveau van concentratie bevonden, de mate van concentratie is toegenomen. De CBS-studie tekent hierbij aan, dat deze concentratie in de periode 1950-1963 in de meeste bedrijfsklassen het gevolg was van afnemend van het aantal ondernemingen. In de periode 1963-1971 zette de concentratie zich versneld voort, met name doordat toen, in tegenstelling tot de periode daarvoor, ook de verdelingen van de ondernemingen naar grootte ongelijker werden. Op grond van onze analyse kan hierbij worden opgemerkt dat de

Tabel 2. Theilcoëfficiënten voor 1974 en concentratie-indices voor de periode 1950-1963-1971, van industriële bedrijfsklassen

Bedrijfsklassen volgens de SBI-1970	Theilcoëfficiënt H 1974	Concentratie-deconcentratie-index H ₁ /H ₂ a)			Bedrijfsklassen volgens de SBI-1966
		1950-1963	1963-1971	1950-1971	
Voedings- en genotmiddelenindustrie	9,474	1,07 1,10	1,17 1,13	1,26 1,24	voedingsmiddelenindustrie genotmiddelenindustrie
Textielindustrie	7,747	1,03	1,07	1,11	textielindustrie
Kledingindustrie	8,663	1,09	1,08	1,18	schoen-, kleding- en textielwarenindustrie
Leder- en schoenindustrie	7,845	1,08	1,07	1,16	lederindustrie
Hout- en meubelindustrie	10,279	1,04 1,13	1,06 1,07	1,11 1,20	houtindustrie meubelindustrie
Papierindustrie	6,423	1,01	1,06	1,07	papierindustrie
Grafische industrie	9,568	1,02	1,01	1,02	grafische industrie
Aardolie-industrie	3,571	0,54	0,80	0,44	aardolie-industrie
Chemie, garen- en vezelindustrie	5,991	1,03	1,07	1,10	chemische industrie
Rubber- en kunststofverwerkende industrie	7,226	0,94	1,09	1,02	rubberindustrie
Bouwmaterialen-, aardewerk- en glasindustrie	8,418	0,98	1,06	1,04	bouwmaterialen, aardewerk, glas
Basismetaleindustrie	3,574	0,99	1,04	1,03	metaalindustrie
Metaalproduktenindustrie	10,156				
Machine-industrie	8,934				
Elektrotechn. industrie	4,034	0,89	1,12	0,99	elektrotechnische industrie
Transportmiddelenindustrie	6,653	n.b.	n.b.	n.b.	transportmiddelenindustrie

a) De concentratie-index H₁/H₂ is berekend als de verhouding tussen de Theilcoëfficiënt in het beginjaar en die in het eindjaar. Indien H₁/H₂ > 1, dan is er concentratie opgetreden in de betreffende periode. Deconcentratie is er indien de index < 1 is.

teruggang in het aantal ondernemingen het sterkst is gelokaliseerd geweest in de groep van de kleine bedrijven, waaronder tevens de eenmanszaken en de ondernemingen met uitsluitend medewerkende gezinsleden.

Het draagt bij tot het inzicht in het kleinschaligheidsvraagstuk, indien de hier gesignaleerde verschillen in de mate van concentratie en in de processen van concentratie in verband kunnen worden gebracht met het bestaan van schaalvoordelen en met andere economische kenmerken van grote en kleine bedrijven.

Productiefuncties

De productiefunctie beschrijft het verband tussen de omvang van de productie enerzijds en de daarvoor vereiste inzet van productiefactoren anderzijds. Uit de parameters van deze functie kan de schaalelasticiteit worden afgeleid. Indien deze elasticiteit groter is dan één, wijst dit op het bestaan van schaalvoordelen: gelijktijdige evenredige uitbreiding van alle productiefactoren (schaalvergroting) leidt tot meer dan evenredige vergroting van de productie. Treden schaalvoordelen op, dan zijn de factorproductiviteiten van grote bedrijven hoger dan van overeenkomstige kleine bedrijven, hetgeen een sterke stimulans voor schaalvergroting betekent.

3) CBS, *Statistische maatstaven van concentratie in het bedrijfsleven, Statistische en econometrische onderzoeken*, 1972, no. 13. De Theilcoëfficiënt is gedefinieerd als:

$$H(x) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i \log \frac{1}{x_i}$$

waarin x_i het aandeel van het i^{de} bedrijf in de totale werkgelegenheid van de bedrijfsklasse voorstelt en n het aantal bedrijven. De genoemde publikatie geeft aan hoe deze vergelijking wordt gemodificeerd, indien slechts data voor grootteklassen van bedrijven in plaats van voor individuele bedrijven bekend zijn, en welke veronderstellingen er kunnen worden gemaakt betreffende de concentratie binnen elk van de grootteklassen.

4) CBS, *Concentratie en deconcentratie in nijverheid en delfstoffenwinning (1950-1963-1971), Statistische en econometrische onderzoeken*, 1975, no. 16.

Zowel voor de industrie als geheel als voor 12 afzonderlijke bedrijfsklassen zijn productiefuncties geschat. Hierbij is de eenvoudige Cobb-Douglas-productiefunctie gekozen met de volgende specificatie 5):

$$\ln V = \ln a + \gamma \ln L + \beta \ln \left(\frac{K}{L}\right) + u$$

waarin:

V = het gemiddeld waardeverschil van bedrijven per grootteklasse;

L = het gemiddeld aantal werkzame personen van bedrijven per grootteklasse;

$\frac{K}{L}$ = de gemiddelde kapitaalintensiteit van bedrijven per grootteklasse;

a = de constante term;

γ, β = parameters, waarvan γ de schaalearlasticiteit is;

u = de storingsterm.

Het vereiste datamateriaal werd, wat betreft V en L, ontleend aan de *Produktiestatistiek 1974*. Als index voor de kapitaalintensiteit werd genomen de gecumuleerde som van de bruto investeringen in vaste activa over de periode 1964 tot en met 1974, welke vervolgens naar evenredigheid van de waarde van het energieverbruik werd verdeeld over de onderscheiden grootteklassen en gedeeld door het aantal werkzame personen. Deze gegevens waren beschikbaar voor alle bedrijfsgroepen waaruit de industriële bedrijfsklassen zijn samengesteld. Per bedrijfsgroep hadden de waarnemingen betrekking op grootteklassen van bedrijven, waarvan er vijf werden onderscheiden.

In tabel 3 zijn de regressieresultaten vermeld van de geschatte productiefuncties voor de industrie als geheel en voor 12 industriële bedrijfsklassen. Voor de industrie als geheel, waarvoor de schattingsuitkomsten bevredigend zijn, resulteert een schaalearlasticiteit van 1,052, hetgeen een plausibele waarde lijkt 6). De hoogte ervan wijst op het bestaan van schaalvoordelen in de industrie als geheel. Aan een van de fundamentele voorwaarden voor het optreden van verdere schaalvergroting in de industrie lijkt derhalve nog steeds te zijn voldaan.

Wat voor de totale industrie geldt, behoeft geenszins te gelden voor elke bedrijfsklasse afzonderlijk, zoals blijkt uit de verdere resultaten van tabel 3. De schattingsresultaten zijn thans in een aantal gevallen minder bevredigend. Weliswaar zijn steeds de correlatiecoëfficiënten hoog, doch de gevonden regressiecoëfficiënten zijn niet altijd significant. In de leer- en schoenindustrie en de rubber- en kunststofverwerkende industrie heeft de β -coëfficiënt het verkeerde teken; geen van beide is echter significant. De γ -coëfficiënt heeft wel steeds het goede teken, doch is niet steeds significant afwijkend van één. Hoewel de gevonden uitkomsten dus dienen te worden gerelativeerd, hebben wij gebruik gemaakt van de geschatte schaalearlasticiteiten en nagegaan hoe de hoogte daarvan zich verhoudt tot enkele verdere kenmerken van grote en kleine bedrijven.

Wel of geen schaalvoordelen

Afhankelijk van de geschatte hoogte van hun schaalearlasticiteit kunnen de industriële bedrijfsklassen in twee groepen worden onderscheiden:

- de bedrijfsklassen zonder (noemenswaardige) schaalvoordelen: textiel, kleding, leer en schoeisel, hout en meubelen, rubber- en kunststofprodukten en metaalprodukten;
- de bedrijfsklassen met schaalvoordelen: voedings- en genotmiddelen, chemische produkten, bouwmaterialen, aardewerk en glas, basismetaleen, machines en transportmiddelen.

Deze indeling van bedrijfsklassen is geconfronteerd met de uitkomsten van een aantal partiële analyses betreffende de relatie tussen de bedrijfsgrootte en enkele economische vari-

Tabel 3. Resultaten van de regressieanalyse van productiefuncties voor de industrie en 12 industriële bedrijfsklassen

Bedrijfsklassen volgens SBI - 1970	Aantal waarnemingen	Constante term a)	Regressiecoëfficiënten a)		Gecorrigeerde regressiecoëfficiënten R ²
			$\ln \hat{a}$	$\hat{\gamma}$	
Industrie, totaal	301	2,666 (0,094)	1,052 (0,015)	0,284 (0,023)	0,948
Voedings- en genotmiddelenindustrie	59	2,743 (0,272)	1,070 (0,036)	0,275 (0,061)	0,939
Textielindustrie	30	2,662 (0,248)	1,008 (0,027)	0,277 (0,064)	0,979
Kledingindustrie	10	2,506 (0,476)	0,985 (0,055)	0,427 (0,232)	0,975
Leder- en schoenindustrie	15	3,694 (0,462)	0,955 (0,090)	-0,099 (0,114)	0,886
Hout- en meubelindustrie	24	3,200 (0,127)	1,009 (0,020)	0,149 (0,042)	0,993
Chemische, garen- en vezelindustrie	35	2,726 (0,213)	1,098 (0,035)	0,309 (0,043)	0,970
Rubber- en kunststofverwerkende industrie	10	4,596 (1,268)	0,971 (0,067)	-0,188 (0,393)	0,962
Bouwmaterialen-, aardewerk- en glasindustrie	20	3,330 (0,353)	1,047 (0,044)	0,068 (0,073)	0,966
Basismetaleenindustrie	10	3,465 (0,438)	1,071 (0,089)	0,085 (0,139)	0,967
Metaalproduktenindustrie	25	3,520 (0,137)	1,011 (0,018)	0,037 (0,045)	0,993
Machine-industrie	38	3,219 (0,284)	1,067 (0,019)	0,085 (0,097)	0,988
Transportmiddelenindustrie	15	2,666 (0,519)	1,069 (0,024)	0,215 (0,199)	0,993

a) Tussen haakjes zijn de standaardfouten vermeld. Voor de papierindustrie en de elektrotechnische industrie zijn vanwege het te geringe aantal waarnemingen geen schattingen uitgevoerd.

abelen. Hierbij bleken enkele treffende overeenkomsten. In alle bedrijfsklassen van groep a was, in overeenstemming met hun lage schaalearlasticiteit, het verschil tussen de gemiddelde arbeidsproductiviteit van kleine en grote bedrijven slechts gering. Bovendien bleken deze klassen alle een relatief lage arbeidsproductiviteit te hebben.

Wat hun kapitaalintensiteit betreft vertonen de bedrijfsklassen van groep a een gedifferentieerder beeld. Deze is relatief laag, behalve in de textielindustrie en de rubber- en kunststofverwerkende industrie. De kapitaalintensiteit van grote bedrijven is hoger dan die van de kleine bedrijven, behalve in de leer- en schoenindustrie en opnieuw in de rubber- en kunststofverwerkende industrie.

Uit de berekende maatstaf voor de mate van concentratie blijkt dat de genoemde zes bedrijfsklassen weliswaar niet uitsluitend tot de minst geconcentreerde behoren, doch dat hoog geconcentreerde klassen er evenmin in voorkomen. Met name de textielindustrie en de rubber- en kunststofverwerkende industrie nemen met een relatief hoge concentratiegraad een enigszins afwijkende positie binnen deze groep in. In de overige klassen vindt de productie in verhoudingsgewijs veel kleine bedrijven plaats.

In overeenstemming met hun arbeidsproductiviteit vertonen alle zes bedrijfsklassen van groep a relatief lage gemiddelde arbeidskosten per man en de verschillen hierin tussen grote en kleine bedrijven zijn betrekkelijk gering. De arbeidskosten vormen wel steeds een hoog percentage van het waardever-

5) De Cobb-Douglas-functie luidt: $V = aL^\gamma K^\beta$. Om het multicollineariteitsprobleem, dat optreedt als L en K rechtstreeks in de schattingsvergelijking worden opgenomen, te reduceren is deze functie opnieuw geformuleerd als $V = aL^\gamma (K/L)^\beta$, waarin $\gamma = \alpha + \beta$ gelijk is aan de schaalearlasticiteit. Hiervan is de natuurlijke logaritme genomen om een lineaire schattingsvergelijking te krijgen. In het rapport wordt aandacht besteed aan het schattingsprobleem dat ontstaat doordat van geaggregeerde data gebruik wordt gemaakt.

6) In een Noorse studie met soortgelijk cijfermateriaal voor 1963 werd een schaalearlasticiteit van 1,070 gevonden. Zie Z. Griliches en V. Ringstad, *Economics of scale and the form of the production function*, Amsterdam, 1970. Ook in een Nederlandse studie uit dezelfde periode werd het optreden van schaalvoordelen geconstateerd. De schaalearlasticiteit bedroeg daar 1,043. Zie E. D. J. Kruijtbosch, Provinciale „productiviteits“-verschillen, *Orbis Economicus*, no. 13, 1969, blz. 72-79.

schil en dit percentage is in grote bedrijven hoger dan in kleine bedrijven. Onder bepaalde veronderstellingen volgt hieruit een aanwijzing voor de winstgevendheid in deze bedrijfsklassen 7). Deze is ten eerste relatief laag en uit de waargenomen verschillen in het arbeidskostenpercentage volgt de aanwijzing, dat de winstgevendheid van veel kleine bedrijven in deze groep eerder beter dan slechter is dan die van de grote bedrijven.

De bovenstaande uitkomsten kunnen als volgt worden samengevat. Bedrijfsklassen met weinig of geen schaalvoordelen, die samen naar omvang ongeveer een derde van de totale industrie vormen, blijken een aantal kenmerken gemeen te hebben, welke ten onrechte veelal alleen aan de kleine bedrijven worden toegeschreven: lage kapitaalintensiteit, lage arbeidsproductiviteit, lage lonen en geringe winstgevendheid. De verschillen tussen de grote en kleine bedrijven m.b.t. deze kenmerken zijn daarentegen opvallend gering. Het verbaast dan ook niet dat voornamelijk bedrijfsklassen met veel kleinschalige werkgelegenheid tot deze groep behoren. Door het ontbreken van schaalvoordelen zijn de bestaansmogelijkheden van kleine bedrijven immers relatief gunstig. De keerzijde is evenwel dat deze bedrijfsklassen op grond van hun kenmerken binnen de industriële sectorstructuur tevens als de economisch „zwakkere” sectoren zijn te typeren.

Naar analogie van het voorgaande kunnen de uitkomsten voor de bedrijfsklassen van groep b als volgt worden samengevat. Bedrijfsklassen die wel schaalvoordelen kennen, stemmen, ten opzichte van groep a, met elkaar overeen in de volgende kenmerken: hoge kapitaalintensiteit, hoge arbeidsproductiviteit, hoge lonen en hoge winstgevendheid. Naast de genoemde zes bedrijfsklassen (voedings- en genotmiddelen, chemie, bouwmaterialen, aardewerk en glas, basismetaal, machinebouw en transportmiddelen) kunnen hiertoe op grond van hun verdere kenmerken ook de papierindustrie en de elektrotechnische industrie worden gerekend. Te zamen vormen ze twee derde deel van de totale industrie. Door hun kenmerken zijn ze binnen de industriële sectorstructuur te typeren als de economisch „sterkere” sectoren.

In vergelijking tot de bedrijfsklassen van groep a geldt de gegeven karakteristiek hier zowel voor kleine als voor grote bedrijven. Er bestaan echter binnen elke klasse in deze groep wel belangrijke verschillen tussen klein en groot, in het nadeel van de kleine bedrijven. Het bestaan van schaalvoordelen werkt duidelijk ten gunste van de grote bedrijven in deze sectoren. In overeenstemming daarmee wordt in de bedrijfsklassen van deze groep relatief veel grootschalige werkgelegenheid aangetroffen. De kleine bedrijven in deze sterke bedrijfsklassen verkeren in een nadeliger positie dan die uit groep a, hetgeen hun bestaansmogelijkheid ongunstig beïnvloedt.

Conclusies en beleidssuggesties

Een deel van de conclusies is in de samenvattende alinea's hierboven reeds tot uitdrukking gebracht. Uit ons onderzoek blijkt verder dat het inzicht in de positie van kleine industriële bedrijven wordt verhelderd door de sectorale onderscheiding. In een aantal bedrijfsklassen (groep a) verkeren kleine bedrijven in economisch opzicht in vrijwel dezelfde positie als de grote en zijn er zelfs aanwijzingen dat zij het beter doen. In andere bedrijfsklassen (groep b) nemen de kleine bedrijven veeleer een ondergeschikte positie in en zijn zij aan veel sterkere (concurrentiële) druk van de grote bedrijven blootgesteld. Het blijkt dat deze onderscheiding parallel loopt met het niet, resp. wel aanwezig zijn van schaalvoordelen in de bedrijfsklassen, hetgeen als één van de verklarende factoren moet worden gezien voor de ongelijkheid in positie van kleine bedrijven.

Het relatief meer voorkomen van kleinschaligheid in groep a en van grootschaligheid in groep b betekent, dat de feitelijke verdeling van groot en klein in de Nederlandse industrie een min of meer getrouwe afspiegeling vormt van de economische mogelijkheden daartoe, die bepaald worden

door het al of niet bestaan van schaalvoordelen. We trekken hieruit de conclusie dat er een nauw verband bestaat tussen het schaalvraagstuk en de sectorstructuur. De schaal van bedrijven en daarmee de omvangsverdeling van bedrijven in de industrie zijn geen op zich zelf staande grootheden. Beïnvloeding ervan dient aan te grijpen bij hetzij de industriële sectorstructuur, hetzij de factoren die verantwoordelijk zijn voor het verschil in schaalvoordelen tussen de industriële sectoren.

Voor een overheidsbeleid gericht op bevordering van de kleinschaligheid heeft dit alles belangrijke consequenties. Een dergelijk beleid zal allereerst moeten letten op het verschil in bestaansmogelijkheid van de kleine bedrijven in de onderscheiden bedrijfsklassen. Hierbij stuit men direct op een beleidsdilemma. Sectoren met relatief gunstige mogelijkheden voor kleine bedrijven nemen in de industriële sectorstructuur een zwakke positie in. Bevordering ervan is om die reden minder wenselijk. De kleine bedrijven uit de sterke sectoren daarentegen verkeren veelal in een ongunstige positie ten opzichte van overeenkomstige grote bedrijven; bevordering ervan leidt vrijwel zeker tot verlies van productiviteit en is om die reden minder wenselijk. De uitvoering van een sectorstructuurbeleid, dat op andere gronden dan de kleinschaligheid voornamelijk op de sterke sectoren zal zijn gericht, zal — zo laat onze studie zien — bij het voortduren van de huidige schaalvoordelen vrijwel zeker tot meer grootschaligheid leiden.

Het nauwe verband tussen schaalvraagstuk en sectorstructuur volgt eveneens uit de analyse van enkele niet-economische aspecten van de bedrijfs grootte, met name die van de regionale spreiding van de werkgelegenheid, de milieuverontreiniging en het energieverbruik. Ten aanzien van het regionale aspect werd geconstateerd, dat provinciale verschillen in het percentage kleinschalige werkgelegenheid vooral moeten worden toegeschreven aan de specifieke sectorstructuur van de provincies. Dit betekent dat nadrukkelijke bevordering van de kleinschalige werkgelegenheid als instrument om de werkloosheid in zwakke regio's te bestrijden, primair zou moeten neerkomen op uitbreiding van sectoren met een hoog percentage kleine bedrijven. Eerder werd echter geconcludeerd dat de betreffende sectoren juist de economisch zwakkere zijn, zodat de waarde van een dergelijke politiek zonder verdere sectorstructurele maatregelen voor de oplossing van het regionale probleem moet worden betwijfeld. Een betere beleidssuggestie lijkt te zijn om de bestaande kleine bedrijven in de regio's in stand te houden en te versterken, zodat zij een adequaat toeleveringspotentieel kunnen vormen voor nieuw aan te trekken grote bedrijven in zowel de industrie als de dienstensector.

Zowel ten aanzien van de teweeggebrachte milieuverontreiniging als ten aanzien van het energieverbruik blijken de verschillen tussen sectoren veel belangrijker te zijn dan de verschillen tussen grote en kleine bedrijven binnen dezelfde sector. Wel behoren de sterkst vervuilende sectoren tevens tot de meer grootschalige bedrijfsklassen, zoals delen van de voedingsmiddelenindustrie, de chemische basisindustrie, de papierindustrie en de basismetaalindustrie. Een heroriëntering van de economie uit het oogpunt van milieubeheer zou daarom kunnen impliceren dat meer nadruk wordt gelegd op relatief kleinschalige sectoren.

Een positief verband tussen energieverbruik per eenheid produkt en bedrijfs grootte werd vooral gevonden in sectoren met een relatief hoog energieverbruik. Het betreft sectoren die tevens een hoge kapitaalintensiteit hebben en veel grootschalige werkgelegenheid. In plaats van hieraan conclusies te verbinden dient te worden opgemerkt, dat juist de sterke stijging van energieprijzen in het recente verleden in energie-intensieve sectoren tot een geheel andere vaststelling van de meest profijtelijke bedrijfs grootte zou kunnen leiden dan in 1974 het geval was, en dat verder onderzoek op dit punt is geboden.

7) Zie CBS, Kwartsonderzoek industrie 1971-1973, *Maandstatistiek van de industrie*, mei 1976.

Stadsvernieuwing, financiering en werkgelegenheid

DRS. J. G. VAN DER PLOEG

In dit artikel gaat de Rotterdamse wethouder van Stadsvernieuwing in op enkele centrale problemen op het terrein van de stadsvernieuwing. Kort schetst hij de problematiek rondom kaalslag of vernieuwbouw, waarbij hij kiest voor een combinatie van beide strategieën, waarvoor ook de bewoners te vinden zijn. Daarna wijdt hij aandacht aan de aankoopactie in zijn stad, die volgens hem een noodzakelijke voorwaarde was en is voor een actief beleid. Via een overzicht op de planning in Rotterdam komt hij dan tot de aanbeveling werkers, waarvan moet worden gevreesd dat zij structureel werkloos zullen blijven, om te scholen tot bouwvakker. Dat is gerechtvaardigd, aangezien continuïteit van de stadsvernieuwing gedurende vele tientallen jaren kan worden gegarandeerd. Dit vraagt echter wel om continuïteit in de overheidsfinanciering van de stadsvernieuwing, waarbij hij aanbeveelt voorfinanciering van de steden in overweging te nemen. De voor de stadsvernieuwing benodigde bedragen voor de eerstkomende tien jaren zijn relatief gering in vergelijking tot de — overigens niet kwantificeerbare — kosten, die voortvloeien uit de toenemende verpaupering, demotivering, sociale desintegratie en criminaliteit in onze steden, om nog maar niet te spreken van de sociale uitkeringen, die ten laste van de gemeenschap komen.

Inleiding

De vier grote steden, maar daarnaast ook een aantal kleinere gemeenten, bevinden zich in een proces van stadsvernieuwing. Het begin was moeizaam en chaotisch. Zoals elk proces kent het de fase van starten, daarna het (soms fout) schakelen in de verschillende versnellingen en ten slotte het probleemloos rijden in de „overdrive”. Er valt over te twisten of we de fase van de start al achter ons hebben. Dat zal van gemeente tot gemeente wel verschillen. Zeker is echter dat nog lang niet een stabiele fase is bereikt. Het lijkt er meer op, dat voor elk moeizaam opgelost probleem ettelijke nieuwe vragen rijzen. Centraal staan de moeilijkheden ten aanzien van:

1. de organisatie;
2. de participatie van de bevolking;
3. de kwantiteit en de kwaliteit van ambtenaren en bestuurders;
4. de financiën;
5. de kwantitatieve en kwalitatieve beschikbaarheid van bouwvakkers;
6. een werkelijk overdadige centralistische bureaucratie van de nationale overheid.

In het navolgende gaat het — na een algemene inleiding over de aanpak van de stadsvernieuwing in Rotterdam — om de financiering (punt 4) en de werkgelegenheid (punt 5).

Kaalslag of vernieuwbouw

Aan de onvruchtbare discussie over de vraag of de voorkeur moest worden gegeven aan grootscheepse kaalslag gevolgd door reconstructie dan wel vernieuwbouw, lijkt een

Wat betreft de kwaliteit van arbeid, benaderd via het begrip arbeidssatisfactie, bevestigde het onderzoek de stelling dat in kleine bedrijven de mogelijkheden tot sociale beloningen gunstiger zijn. Dit komt tot uitdrukking in een gevarieerder en aantrekkelijker taakinhoud, een informelere werkomgeving, minder bureaucratie, een persoonlijker gezagsstructuur en een sterkere band met het voortgebrachte eindprodukt. In grote bedrijven zijn er daarentegen meer mogelijkheden tot economische beloning: een hoger loon, continuïteit hiervan door grotere zekerheid van de arbeidsplaats en meer carrière-mogelijkheden.

Een beleid gericht op bevordering van de kleinschaligheid zal zowel rekening moeten houden met de verschillen in economische mogelijkheden van kleine bedrijven, als een afweging moeten maken van de verschillende voor- en nadelen van kleine bedrijven. Op grond van de aangebrachte tweedeling van bedrijfsklassen zouden de volgende beleids-suggesties kunnen worden overwogen.

In de sectoren van groep a zou het beleid moeten worden gericht op die maatregelen, die nodig zijn om de algehele economische positie van deze zwakke sectoren te verhogen, ten einde continuïteit op de lange termijn te waarborgen, dit

echter met behoud van de huidige gelijkheid van grote en kleine bedrijven. Indien men onwille van de werkgelegenheid het relatief arbeidsintensieve karakter van deze sectoren wil behouden, dan kan worden gedacht aan een effectievere afzetbevordering, verbetering van de kwaliteit van de producten en vernieuwing van het productiepakket.

In de sectoren van groep b, waar thans de schaalvoordelen nog het meest van betekenis zijn, zou het beleid zich moeten richten op het doen vinden en toepassen van die technische en organisatorische vernieuwingen, die de geconstateerde kloof tussen kleine en grote bedrijven kunnen versmallen. Het accent ligt dan op het technische innovatiebeleid, dat nieuwe technische produktiemogelijkheden ook ter beschikking doet komen van de kleine bedrijven. De huidige ontwikkelingen in de electronica lijken hiervoor ruimere mogelijkheden te bieden. Op deze wijze zal ook de positie van kleine bedrijven binnen de economisch sterke sectoren min of meer gelijk worden aan die van de grote bedrijven en zal hun segment zich gemakkelijker kunnen uitbreiden zonder een te groot verlies aan produktiviteit.

Kees Vijverberg

einde te zijn gekomen. Het is immers duidelijk, dat kaalslag van zoveel buurten in onze steden niet mogelijk is zonder ernstige sociale problemen op te roepen, terwijl dan tevens de suburbanisatie (en de daarmee gepaard gaande aanleg van een zeer kostbare infrastructuur, alsmede de intensivering van het autoverkeer) zal voortschrijden. Bewoners uit slooppanden moeten nu eenmaal weer worden gehuisvest. De herhuisvesting brengt bovendien verstoring van hechte sociale verbanden met zich, maar ook het probleem van het zoeken naar nieuwe en betaalbare woningen elders. De woningnood, die nog zeer ernstig is in onze steden (Rotterdam heeft 25.000 woningzoekenden, waaronder 10% immigranten en 40% starters; er zijn 8.000 urgente huur-machtigingen verstrekt!) én de hoge woonlasten in de nieuwbouw vormen de voornaamste bedreiging. Zo ontstaan saneringsnomaden, die van krot naar krot worden verplaatst. Als men de desintegratie en de daaruit voortvloeiende criminaliteit wil bevorderen, is het creëren van dergelijke nomaden een uiterst geslaagd middel!

Maar ook de gedachte, dat alles kan worden gerenoveerd, is een illusie gebleken. Vele woningen zijn niet meer te vernieuwen, bijvoorbeeld omdat de fundering niet deugt. Soms moeten ze ook verdwijnen, omdat de woonomgeving moet worden verbeterd. Licht, lucht en groen moeten de oude, troosteloze buurten weer woonbaar maken. Daarom zal toch kaalslag van aanzienlijke omvang (zeker 25% van het totaal aantal woningen) onvermijdelijk zijn. Schattenderwijs kan men zeggen, dat de dichtheid per hectare zal teruglopen van 125 tot 150 woningen naar 80 tot 100 woningen.

Dank zij een redelijk op elkaar inspelen van actiegroepen en bewonersgroepen enerzijds en bestuurders en ambtenaren anderzijds, kan via een coalitiemodel (dus geen harmonie-, maar ook geen conflictmodel), zoals wordt toegepast in de Rotterdamse projectgroepen, een beleidsplan worden opgesteld. Dat kan dan zowel voor het nieuwe bestemmingsplan als voor de uitvoering goede diensten bewijzen. In zo'n beleidsplan wordt reeds aangegeven waar kaalslag en waar renovatie zullen moeten plaatsvinden.

De functie van een beleidsplan kan worden samengevat als een poging om een integraal stadsvernieuwingsbeleid voor de buurt op te stellen. Dit betekent, dat er naast doelstellingen t.a.v. de woningbouw (voor wie wordt er gebouwd; waar vindt renovatie plaats; waar vervangende nieuwbouw; welke bestemming krijgen open gaten en verouderde bedrijfsterreinen), ook wordt gekeken naar de sociale en de stedenbouwkundige omgeving. Een van de belangrijkste kenmerken van het beleidsplan is wel, dat het de instemming heeft van de wijkbevolking, hetgeen de maatschappelijke uitvoerbaarheid van de stadsvernieuwing bevordert.

Gemeenschapsbezit nodig?

Theoretisch kan men best verdedigen, dat overheid en particuliere huiseigenaren samen voor de vernieuwing van een buurt moeten zorgen. Er zijn echter wel praktische bezwaren, die de redenering aantasten, of liever, die het toepassen van een andere theorie noodzakelijk maken:

- a. het woningbezit is in de oude wijken zeer versnipperd (in Rotterdam was dat gemiddeld 2 panden (= 6 woningen) per eigenaar);
- b. er zijn slechts weinig eigenaren, die in staat (vermogens-situatie!) en bereid zijn tot medewerking;
- c. er is een aantal malafide eigenaren, dat in elk geval tegenwerkt;
- d. de huren moeten betaalbaar zijn (bouwen voor de buurt immers!), hetgeen zelden samengaat met rendabele investeringen door particulieren, zelfs al krijgen zij 40% subsidie op die investeringen (zoals het geval was bij de oude, thans niet meer geldende regeling).

Voor een werkelijk ingrijpende stadsvernieuwing lijkt de

aankoop door een woningbouwcorporatie of gemeente de enige oplossing. Dat heeft niets te maken met een dogmatisch verlangen naar socialisatie. Het is een pragmatische oplossing, die geboden wordt door de omstandigheden; een voorwaarde voor succes is nl. het op lange termijn planmatig kunnen werken aan een groot aantal te verbeteren en te vervangen woningen. Planmatig werken is op zijn beurt weer een voorwaarde voor continuïteit en daarmee een waarborg voor de werkgelegenheid.

De Rotterdamse planning

Naar schatting zal van de 60.000 woningen in de elf stadsvernieuwingsgebieden (d.i. een kwart van de totale woningvoorraad!) circa 25% gesloopt worden. Het gaat bij de 60.000 woningen vrijwel geheel om woningen van vóór 1914. (Terzijde: daarnaast zijn er nog 23.500 slechte woningen, merendeels van vóór 1920, die te zijner tijd ook moeten worden vernieuwd. Deze liggen in een ring om de elf stadsvernieuwingswijken.) Ten slotte zijn er dan nog 48.500 woningen, gebouwd tussen 1920 en 1940; deze zullen na het jaar 2000 aan vernieuwing toe zijn. Bij de planning gaat men uit van de volgende mogelijkheden.

1. *Nieuwbouw* in door sloop openvallende gaten, alsmede in overloopgebieden, die zijn gesitueerd in, of zeer nabij de stadsvernieuwingsgebieden (Veemarkt, Slachthuisterrein, oude haventerreinen). Tot dusverre zijn gereed of in aanbouw 6.000 woningen. Vóór 1981 moet nog begonnen worden met 6.000 woningen. Tussen 1981 en 1985 zal nog eens met de bouw van 6.000 woningen moeten worden gestart. De gemiddelde bouwkosten van een 4-kamerwoning zijn f. 100.000. De huur is per 1 juli 1979 circa f. 306 per maand, exclusief water-, stook- en servicekosten. Dat is een lage huur, die voor veel bewoners van de oude buurten toch nog wordt ervaren als onbetaalbaar. De inkomens van de bewoners van deze wijken zijn laag; dit geldt trouwens voor geheel Rotterdam als men bedenkt dat 70% van de kostwinners een bruto inkomen heeft van minder dan f. 30.000 en 33% zelfs van minder dan f. 20.000 1). Voor Nederlandse begrippen is een huurquote van 15% redelijk te noemen, zodat deze 33% niet meer dan f. 250 aan kale huur per gezin per maand kan opbrengen.

2. *Vernieuwbouw* van circa 2.000 woningen per jaar, gedurende zeker 20 jaar. In het jaar 2000 zijn echter de woningen, die zijn gebouwd tussen 1920 en 1940, zeker aan de beurt. Ongeveer de helft krijgt een „pandbrede” vernieuwing van circa f. 70.000 per woning. De andere helft ondergaat een „kleine beurt” van circa f. 20.000. De huren van deze woningen kunnen worden respectievelijk circa f. 200 en circa f. 140 per maand. Maar de huur wordt vastgesteld door de rijks-overheid, die ertoe neigt de huren van deze woningen hoger op te schroeven. Als dat gebeurt, kunnen we de vernieuwbouw wel vergeten!

3. *Beter onderhoud* van de nog niet voor sloop of verbetering in aanmerking komende woningen. Dat onderhoud wordt door de gemeente en de corporaties verricht aan de in hun bezit zijnde woningen met een nadelig saldo van f. 37 mln. per jaar (prijsspeil 1979). De particuliere eigenaren worden via een straf aanschrijvingsbeleid gedwongen tot redelijk onderhoud. (Dat betekent in de regel ook voor hen verlies, zodat de geneigdheid tot verkoop groter wordt.)

De stadsvernieuwingsgebieden omvatten nu zo'n 60.000 woningen. Daarvan zijn er ongeveer 45.000 aan verbetering en vervanging toe. Ook de woonomgeving dient te worden opgeknapt. Zoals is uiteengezet zal hierdoor — alsmede door een noodzakelijke vergroting van de veelal wel erg kleine woningen (de modale woning in de stadsvernieuwingsgebieden heeft nu een oppervlakte van 40 à 49 m²) — de woningdichtheid afnemen met circa 25%.

1) *Nota Woningbehoefte Rotterdam tot 1987*, blz. 43.

DE RIJKSUNIVERSITEIT TE LEIDEN vraagt t.b.v:

Centrum voor Onderzoek van de Economie van
de Publieke Sector

Binnen het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Publieke Sector van de Rijksuniversiteit te Leiden houdt de projectgroep "De Economie van de Gezondheidszorg" zich bezig met kwantitatief onderzoek op het gebied van de Nederlandse Gezondheidszorg. In het kader van dit onderzoek zal de komende jaren veel aandacht besteed worden aan het ontwikkelen en evalueren van beleidsalternatieven op het gebied van opleiding en manpower-planning op medisch en para-medisch niveau. Voor dit onderzoek dat in multidisciplinair teamverband plaats vindt wordt op korte termijn gezocht naar een:

econometrist of kwantitatief econoom (m/v)

vacaturenummer 9-152/0936

Diegenen die een andere studie hebben gedaan maar menen in aanmerking te komen kunnen ook solliciteren.

De mogelijkheid tot het schrijven van een dissertatie is aanwezig.

Een uitgebreide moderne rekenapparatuur staat ter beschikking.

Aanstelling zal geschieden in tijdelijke dienst in het wetenschappelijk rangenstelsel.

Informatie bij: Prof. Dr. B. M. S. van Praag,
telefoon 071-149641, toestel 358/359.

Schriftelijke sollicitaties worden, mits niet anders vermeld, binnen veertien dagen na het verschijnen van deze oproep ingewacht bij de Dienst Personeel en Welzijnszaken der Rijksuniversiteit, Stationsweg 46, 2312 AV Leiden, onder vermelding van het vacaturenummer op brief en envelop.

**RU
leiden**

Voor de eerstkomende tien jaar zijn wij op basis van een iets toenemende capaciteit in vergelijking met het huidige tempo, in staat 43.000 woningen aan te pakken. Het globale programma ziet er dan als volgt uit:

- nieuwbouw 15.000 woningen (bouwkosten per woning f. 100.000);
- vernieuwbouw op hoog niveau 10.000 woningen (bouwkosten per woning f. 70.000);
- vernieuwbouw op laag niveau 10.000 woningen (bouw- kosten per woning f. 20.000);
- verdwijning door sloop en samenvoeging 8.000 woningen.

Deze planning is, uitgaande van de bestaande capaciteit, zo reëel mogelijk gehouden, hetgeen niet wegneemt dat met alle kracht dient te worden gestreefd naar een versnelling omdat uit deze cijfers wel blijkt dat er na tien jaar, dus na 1989, nog steeds veel te doen blijft.

Financiële implicaties en hun invloed op de werkgelegenheid

Het stadsvernieuwingsprogramma omvat wat de nieuwbouw betreft 15.000 woningen à f. 100.000 per woning in de komende tien jaar. De totale kosten van de voorgenomen nieuwbouw bedragen f. 1,5 mrd.; na aftrek van de BTW en de kosten van de „overhead” resteert f. 1,035 mln. Uitgaande van de veronderstelling dat 50% van het laatste bedrag uit loonkosten bestaat, kan worden verwacht dat over de gehele periode 1979-1988 f. 517,5 mln. zal worden uitgegeven aan lonen, hetgeen neerkomt op f. 51,75 mln. per jaar. Bij een loonkostenbedrag van f. 30 per manuur levert de nieuwbouw dan ca. 1.000 arbeidsplaatsen op.

Een dergelijke rekenom kan ook worden uitgevoerd voor de vernieuwbouw. De doelstelling van 10.000 renovaties op hoog niveau betekent voor de gehele periode een uitgave van f. 600 mln. (exclusief BTW) of per jaar f. 60 mln. Aangenomen dat het loonkostenaandeel hiervan 60% is, bedragen de jaarlijkse loonkosten f. 36 mln. In arbeidsplaatsen uitgedrukt gaat het bij dit onderdeel van de stadsvernieuwing om een aantal van ca. 700.

Naast de ruim 1.000 renovaties per jaar op hoog niveau willen we woningen opknappen met een z.g. „kleine beurt”, een renovatie op laag niveau met een investering van f. 20.000. Wij streven naar 1.000 van dergelijke renovaties per jaar, hetgeen ca. 300 arbeidsplaatsen zal opleveren. In totaal zal de vernieuwbouw dus werk bieden aan 1.000 mensen.

Het onderhoud van de woningen, die voorlopig nog niet voor vernieuwing of verbetering in aanmerking komen, vergt aan loonkosten f. 15 mln. per jaar. Als de loonkosten f. 30 per manuur bedragen, de werkdag acht uren telt en er 220 dagen per jaar wordt gewerkt, waardoor de jaarlijkse loonkosten per arbeidsplaats f. 52.800 bedragen, zal het woningonderhoud 300 arbeidsplaatsen opleveren.

Samenvattend kunnen we stellen dat voor de komende 10 jaar in de stadsvernieuwingsgebieden, uitgaande van het prijspeil van 1 juli 1979, nodig is in:

- de nieuwbouw f. 1.500 mln. (incl. BTW), goed voor 1.000 arbeidsplaatsen per jaar;
- de vernieuwbouw f. 1.100 mln. (incl. BTW), goed voor 1.000 arbeidsplaatsen per jaar;
- het onderhoud f. 370 mln. (incl. BTW), goed voor 300 arbeidsplaatsen per jaar.

Geen wonder, dat de Rotterdamse bouwmarkt overspannen lijkt. Er zijn weliswaar bij het Gewestelijk Arbeidsbureau 500 werkloze bouwvakkers ingeschreven, doch het merendeel daarvan is ongeschoold 2). Geen wonder dat dit betekent dat

2) Volledigheidshalve vermelden we, dat er per 31 maart 1977 volgens het CBS 14.810 arbeidsplaatsen in de bouwrijverheid waren in Rotterdam, Capelle, Rhoon en Poortugaal.

de aaneensommen aanmerkelijk hoger uitkomen dan de stijging van het landelijke indexcijfer van de bouwkostenstijging aangeeft.

Bij uitvoering van de hierboven gepresenteerde, bepaald voorzichtige, planning zouden ten minste 500 werklozen aan de slag kunnen. Maar dat veronderstelt wel een belangrijke en op continuïteit gerichte overheidsfinanciering.

Het antwoord: omscholing van werklozen

Wat ligt meer voor de hand dan omscholing van vakbekwame werkers, die vermoedelijk structureel werkloos zijn, zoals werkers uit de scheepsbouw en de metaalindustrie? Het Rotterdamse gebied kenmerkt zich helaas door een vrij hoge werkloosheid van uiterst bekwame werkers, bij wie zeker geen afkeer bestaat zich te wenden tot een ander soort hooggeschoolde arbeid, *mits* continuïteit wordt geboden. Uiteraard is dat ook een voorwaarde van de vakbeweging.

Het aantal ingeschreven werklozen in de metaal bedraagt 1.800 in het Rotterdamse gebied. Daaronder bevinden zich 300 lassers. Het moet mogelijk zijn uit deze groep en uit de groep ongeschoolde werkloze bouwvakkers 500 mensen te vinden, die zich willen laten omscholen. Zoveel werk overzulk een lange periode rechtvaardigt een omscholingsprogramma, zeker als daarmee een bijdrage wordt geleverd aan de bestrijding van de werkloosheid.

Deze omscholing zou betekenen, dat op termijn zeker 500 werklozen weer aan de slag zouden kunnen, dat de overspannen bouwmarkt weer gezond zou worden en dat de plannen voor de stadsvernieuwing zouden kunnen worden verwezenlijkt, waarbij we nog maar niet spreken over de sociale voordelen, die hieruit voortvloeien.

Wat doet het rijk?

De grote vraag is of de regering wenst in te gaan op de bereidheid van het Rotterdamse gemeentebestuur om de stadsvernieuwing voor het deel, dat het rijk niet beschikbaar kan stellen op grond van de huidige budgettaire moeilijkheden, *vóór* te financieren, mits natuurlijk in de toekomst sanering van deze financiering plaatsvindt, uiteraard met inbegrip van de rente. Het rijk kan dan de huidige matigingsvoorstellen handhaven, terwijl toch het proces van de stadsvernieuwing niet stagneert, de werkloosheid in het Rotterdamse gebied wordt bestreden, de demoralisering — met alle daarbij behorende nadelen, ook financiële! — wordt voorkomen.

Via de interim saldoregeling stelt het rijk in 1979 aan de twaalf gemeenten, die daarin zijn opgenomen, een bedrag ter beschikking van f. 148 mln. Daarnaast is er dan voor andere gebieden nog een bedrag van f. 142 mln. voor een bijdrage van 80% in de verwerving van grond, bedrijven en huizen die plaats kunnen maken voor woningen, resp. voorzieningen ten behoeve van de stadsvernieuwing. Ten slotte is er dan nog de lokatiesubsidie, een subsidie bedoeld voor de grondkosten onder woningwet- en premiewoningen, ten einde de stichtingskosten te matigen.

De vier grote gemeenten hebben berekend voor de komende tien jaar een bedrag van f. 10 mrd. nodig te hebben. Drukt men deze contante waarde uit in jaarlijkse bijdragen, dan is dat f. 1,6 mrd. per jaar. Uit de rijksmiddelen kan een bedrag van f. 0,6 mrd. per jaar worden verwacht. Dit kan worden afgeleid uit de gegevens in de bijgaande tabel.

De stadsvernieuwingssubsidies reken ik dus voor $\frac{2}{3}$ toe aan de vier grote gemeenten, de volkshuisvestingssubsidies voor 20% (dat is het verhoudingsgetal bij de individuele huursubsidie; bovendien lijkt anderhalf maal het bedrag van de gemiddelde Nederlander wel juist: in de grote gemeenten wonen immers circa 2 miljoen mensen of 14% van de Nederlandse bevolking). De lokatiesubsidies worden over een groot aantal gemeenten verdeeld. Ik heb dus maar een factor 0,5 voor de vier grote gemeenten genomen.

Tabel. Bedragen uit de Rijksbegroting 1979 die ten goede komen aan de vier grote gemeenten (in miljoenen guldens)

	Totaal	Vier grote gemeenten	
		aandeel	bedrag
Subjectsubsidies	842	0,2	168
Beschikking geld. steun huurw.	74	0,2	15
Verhuiskosten	82	0,67	55
Vorbereidingskosten	22	0,67	15
Interim saldo regeling	148	0,67	100
Particuliere verbetering	187	0,67	125
Lokatie-subsidies	98	0,5	50
80%-regeling	142	0,67	95
Afbraak krotten	17	0,67	12
Totaal	1.612		635

Uit de rijksmiddelen komt f. 0,6 mrd. Er ontbreekt dus per jaar voor de vier grote steden gezamenlijk f. 1 mrd. Stel dat het rijk over tien jaar uit de budgettaire problemen is en dan wel in staat zou zijn de extra f. 1 mrd. per jaar ter beschikking te stellen van de stadsvernieuwing in de vier grote gemeenten. De contante waarde van 10 jaarlijkse bedragen van f. 1 mrd. is f. 6 mrd. Als de gemeenten dit bedrag tien jaar lang *vóór* financieren, dan zijn de jaarlijkse kosten daarvan de rente, dus f. 540 mln. (9%). Daartegenover staat een aantal maatschappelijke opbrengsten: voor ongeveer 150.000 bewoners van krotten en slechte woningen wordt de woningnood dan tien jaar eerder opgeheven en voor 3.000 bouwvakkers is er tien jaar lang werk. Dit scheelt miljoenen guldens aan werkloosheidsuitkeringen, zeker naarmate er meer omgeschoolde werknemers uit de metaal en de scheepsbouw in het stadsvernieuwingproces kunnen worden betrokken. Ook de aannemers zouden met deze opzet gediend zijn, aangezien dan continuïteit is gewaarborgd. Dat zou weer kunnen betekenen, dat hun aaneensommen lager kunnen worden, aangezien de onzekerheid van de discontinuïteit is weggenomen. En ik spreek nu maar niet van de aanzwengelende werking, die van een continu werkende bouwvakbedrijvigheid uitgaat op de toeleveringsbedrijven.

Daarnaast zijn er nog drie onzichtbare en niet kwantificeerbare voordelen, die overigens nauw met elkaar samenhangen:

- werkloosheid van vakbekwame werkers is demoraliserend voor henzelf en hun directe omgeving;
- demoralisatie roept alle mogelijke soorten van gesintegreerd en vaak zelfs crimineel handelen op;
- blijvende verpaupering c.q. te langzaam teruglopende verpaupering laat onze steden verder vervallen en dat leidt onherroepelijk ook tot verdergaande demoralisering en desintegratie.

Het is daarom nog maar de vraag, of het macro-economische nadeel van extra overheidsuitgaven en extra kapitaalbeslag niet kleiner is dan de voordelen van voortgaande stadsvernieuwing, continuïteit in de bouwvakindustrie, meer werkgelegenheid in het bouwvak en de toeleveringsbedrijven, minder werkloosheidsuitkeringen, minder uitgaven op het terrein van de bestrijding van demoralisering, desintegratie en criminaliteit.

Tot slot

Stadsvernieuwing is een nieuwe culturele bezigheid van de mens. Het is een grote sociale uitdaging. Op die uitdaging moet de mens van heden het antwoord van heden en morgen geven en niet dat van gisteren. Daarbij mag best wat creativiteit en durf vrijkomen. Regeren is toch wel vooruitzien?

J. G. van der Ploeg

Regionale budgetten in de gezondheidszorg

Drs. W. A. KOCH*

De sterke stijging van de kosten in de gezondheidszorg noodzaakt tot het zoeken naar instrumenten om deze te beheersen. Daarbij kunnen ook financiële-planningsmethoden een rol spelen. In dat verband zijn in de Structuurnota Gezondheidszorg de gedachten uitgegaan naar een financieringssysteem van de gezondheidszorg op regionaal niveau. Voor het echter zover is, dienen nog heel wat vragen te worden beantwoord. In dit artikel wordt op enkele van die vragen nader ingegaan. Bovendien wordt een poging ondernomen de begripsverwarring die rond de regionale budgetfinanciering is ontstaan, weg te nemen.

Kostenontwikkeling

De kosten van de gezondheidszorg zijn — zowel absoluut als uitgedrukt in een percentage van het nationaal inkomen — de laatste decennia enorm toegenomen. Deze kostenstijgingen geven in toenemende mate aanleiding tot het zoeken naar beheersings- en planningsmethodieken, die als beleidsinstrumenten kunnen dienen om ook vanuit de financieel-economische hoek de ontwikkelingen in de gezondheidszorg te kunnen beïnvloeden en beheersen. De toename van de kosten is overigens zowel veroorzaakt door prijsstijgingen als door volumestijgingen.

De door prijsstijgingen veroorzaakte kostenstijgingen worden veelal door algemene economische ontwikkelingen bepaald, die binnen het systeem van de gezondheidszorg niet of slechts zeer ten dele zijn te beïnvloeden. Men denke hierbij aan de beperkte mogelijkheden de stijging van de loonkosten te compenseren door verhoging van de arbeidsproductiviteit. Nog voordat iets is gezegd over de regionalisatie van de gezondheidszorg, kan hier dan ook al worden vastgesteld dat deze prijsstijgingen slechts met behulp van een landelijk loon- en prijsbeleid kunnen worden beheerst. Dat de betekenis van de invloed van de prijsstijgingen op de kostenstijgingen in de gezondheidszorg niet mag worden onderschat, blijkt onder meer uit het feit dat van 1972 tot en met 1976 bijna 70% van de totale kostenstijging (98%) in de intramurale zorg is veroorzaakt door loon- en prijsstijgingen 1). De keerzijde van de medaille is de prijsvorming in de gezondheidszorg. Deze prijsvorming is voor een deel geregeld in de Wet Ziekenhuistarieven en staat bovendien onder toezicht van het Ministerie van Economische Zaken. In de toekomst zal waarschijnlijk een Wet Tarieven Gezondheidszorg de overheid mogelijkheden bieden de prijsvorming in de gehele gezondheidszorg rechtstreeks te beïnvloeden.

Voor zover volumeontwikkelingen verantwoordelijk zijn

voor de kostenstijgingen in de gezondheidszorg kan in bepaalde gevallen capaciteitsbeheersing door middel van planning kostenbewaking op lange termijn mogelijk maken. Planning is bovendien gewenst daar in de gezondheidszorg het prijsmechanisme uit maatschappelijke overwegingen grotendeels is uitgeschakeld en niet of nauwelijks nog een allocatiefunctie vervult. Alhoewel het Centraal Orgaan Ziekenhuistarieven wat betreft de intramurale gezondheidszorg een deel van de volumeontwikkeling kan beïnvloeden, mag worden gesteld dat ook de huidige structuur van de financiering slechts een beperkte corrigerende invloed heeft op de ontwikkelingen in de gezondheidszorg. Het financieringssysteem munt uit door onoverzichtelijkheid en ingewikkeldheid en speelt slechts een passieve rol. Bovendien kan van een aantal voorzieningen worden gesteld, dat het gebruik in belangrijke mate mede wordt bepaald door het aanbod van die voorzieningen. Verder is de structuur van de gezondheidszorg ook tamelijk gecompliceerd en onoverzichtelijk. Gezien de uit dit alles resulterende moeilijke beheersbaarheid van de gezondheidszorg en gezien het algemeen erkende recht op adequate gezondheidszorg is ordening van het systeem via planning van de voorzieningen door de overheid met behulp van wettelijke regelingen gewenst.

Het wettelijk raamwerk, waarbinnen de overheid de planning van de voorzieningen in de toekomst zal regelen, zal worden gevormd door de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg. In deze wet zal dan de Wet Ziekenhuisvoorzieningen zijn opgenomen. Voortbouwend op de *Structuurnota Gezondheidszorg* 2) wordt in de toelichting bij het Wetsontwerp voorzieningen gezondheidszorg gesteld, dat „planning als middel voor het bereiken van het nagestreefde doel: het tot stand brengen van een overzichtelijk en samenhangend stelsel van voorzieningen voor gezondheidszorg, evenwichtiger opgebouwd dan thans het geval is, het meest doelmatig kan geschieden binnen een regio, waar een integraal overzicht van de daarbinnen functionerende voorzieningen mogelijk is” 3).

Regionalisatie

In de *Structuurnota Gezondheidszorg* wordt regionalisatie omschreven als „de indeling van het land in gebieden, waar-

* De auteur is economisch medewerker van het Nederlands Instituut voor Praeventieve Gezondheidszorg TNO te Leiden.

1) NZI, *Analyse van de kostenstijging in prijs- en volumecomponenten in de instellingen van intramurale gezondheidszorg over de jaren 1972 t/m 1976*, publ. nr. 78.129, Utrecht, 1978.

2) *Structuurnota Gezondheidszorg*, Staatsuitgeverij, s'-Gravenhage, 1974.

3) Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1976-1977, nr. 14 181, Regelen ter bevordering van een doelmatig stelsel van voorzieningen voor gezondheidszorg (Wet Voorzieningen Gezondheidszorg).

binnen een overzichtelijk en samenhangend stelsel van voorzieningen voor gezondheidszorg functioneert". Het op elkaar afstemmen van de voorzieningen en het aanbrengen van verbeteringen kan evenwel slechts op regionaal niveau geschieden, indien goed toegeruste regionale besturen met duidelijke adviserende en beslissende bevoegdheden worden gevormd. Dat bij een indeling in regio's aansluiting zal worden gezocht bij de bestaande provinciale of bij de te verwachten gewestelijke bestuurlijke indeling lijkt voor de hand te liggen.

Afhankelijk van de mate van decentralisatie van bevoegdheden naar regionale organen, kan in het kader van bovengenoemde doelstelling ook het financieringssysteem een rol worden toegekend als stuur- en beheersingsinstrument op regionaal niveau. De huidige structuur van de financiering van de gezondheidszorg is echter te verbrokkeld en te onoverzichtelijk om hieraan op landelijk, maar in het bijzonder op regionaal niveau, enige ordenende invloed te kunnen ontlenuen.

Ten aanzien van het in de *Structuurnota Gezondheidszorg* voorgestelde alternatief, een systeem van regionale budgettering, is evenwel — en dat niet in de laatste plaats door de omschrijving van het begrip in de nota zelf: een budgetstelsel ter vervanging van het tariefstelsel — een zodanige begripsverwarring ontstaan, dat een nadere toelichting en verduidelijking gewenst is. Daarbij is een nadere toelichting van zowel de begrippen budgetfinanciering en budgettering als van de bevoegdheden van de regio's op dat gebied noodzakelijk.

Met betrekking tot de bevoegdheden van een regio, i.c. een regionaal orgaan, kan worden opgemerkt dat de mate van verantwoordelijkheid die een regio kan dragen voor de planning en besturing van de gezondheidszorg in haar gebied het uitgangspunt zal zijn voor de mate van centralisatie en decentralisatie van bestuurlijke taken op het gebied van de gezondheidszorg.

Wat betreft de bestuurlijke bevoegdheden zal de speelruimte van een regio voor het voeren van een eigen beleid enerzijds worden beperkt, doordat in iedere regio een aantal functies en voorzieningen aanwezig moeten zijn waarvan de (minimale en/of maximale) omvang in landelijke richtlijnen en normen zal zijn vastgelegd en anderzijds, doordat een regio niet verantwoordelijk is noch verantwoordelijk gesteld kan worden voor het beleid met betrekking tot supra-regionale voorzieningen.

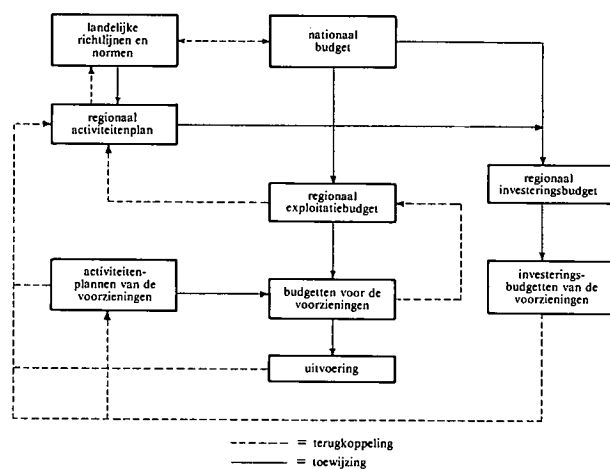
Wat betreft de financiële bevoegdheden van een regio is een beperking noodzakelijk tot die functies en voorzieningen die per regio met behulp van budgetten kunnen worden gefinancierd. Wanneer bijvoorbeeld de prijzen gegeven zijn, kan de speelruimte onder meer worden bepaald door de mogelijkheden die een regio zal krijgen op het terrein van het vestigings- en erkenningenbeleid.

De feitelijke macht van een regionaal orgaan zal echter vooral afhangen van het instrumentarium, ook ter zake van de financiering van voorzieningen, dat haar ter beschikking zal worden gesteld. In het bovenstaande is een vestigings- en erkenningenbeleid op regionaal niveau al genoemd. In hoeverre regionale budgetfinanciering als instrument bij de beleidsvoering binnen de regio kan worden gehanteerd, wordt in de navolgende paragrafen toegelicht. Alvorens hierop in te gaan, zal eerst het begrip budgetfinanciering worden uitgediept, waarbij wij er vanuitgaan dat in de eerste plaats een financieringsmethodiek wordt beoogd en dat in de tweede plaats een dergelijke financieringswijze als regionaal beleidsinstrument kan worden gehanteerd.

Budgetfinanciering

Het algemeen erkende recht op adequate gezondheidszorg impliceert een vergaande overheidsbemoediging met die gezondheidszorg ten einde de medische mogelijkheden voor een ieder in gelijke mate bereikbaar te maken. Wat betreft de

Figuur. Regionale budgetfinanciering in de gezondheidszorg.



kosten van de zorg mag van de overheid worden verwacht dat zij ervoor waakt dat die kosten in voorkomende gevallen niet prohibitief zijn, zodat er geen financiële beperkingen bestaan op grond waarvan dit recht niet realiseerbaar zou zijn. De hiervoor in het leven geroepen wettelijke regelingen, te weten de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Ziekenfondswet, leggen evenwel een zodanig toenemend beslag op de nationale middelen dat men zich begint af te vragen of er nog wel sprake is van een optimale allocatie van de beschikbare middelen. Zo speelde in het kader van de 1%-norm — het indammen van de groei van de collectieve lasten tot 1% van het nationaal inkomen per jaar — de hoogte van de sociale premies een niet onbelangrijke rol. Ook bij de ombuigingsoperaties genoemd in *Bestek '81* wordt van de gezondheidszorg een aanzienlijke bijdrage verwacht. Wanneer men het reeds enige malen genoemde recht op zorg niet wil aantasten, dan zal ook in de gezondheidszorg op macroniveau de behoefte aan kostenbewaking toenemen.

Indien verder wordt gesteld dat de kosten van de gezondheidszorg niet „onbeperkt” kunnen blijven stijgen, zal naast kostenbewaking ook een begrenzing van de uitgaven noodzakelijk zijn. Hierover merkt het Centraal Orgaan Ziekenhuistarieven in haar jaarverslag 1977 op: „Het moment lijkt te naderen dat een politieke beslissing duidelijkheid zal moeten verschaffen omtrent het aanvaardbare deel van de gezondheidszorg in de nationale middelen”⁴). Een collectieve beslissing zal dan op grond van het afwegen van belangen en het stellen van prioriteiten moeten aangeven tot welke hoogte de uitgaven ten behoeve van de gezondheidszorg een beslag op het nationale inkomen kunnen leggen. Budgetfinanciering, d.w.z. financiering van voorzieningen uit vooraf beschikbaar gestelde financiële middelen, zal dan onvermijdelijk zijn.

Een eerste complicatie hierbij is dat in de huidige situatie niet de gehele gezondheidszorg wordt gefinancierd via de collectieve sector. Het gevaar is aanwezig dat die delen van de gezondheidszorg die worden gefinancierd uit de opbrengsten van de sociale premies meer moeten „bezuinigen” dan nodig zou zijn wanneer de gehele gezondheidszorg met behulp van één budget zou worden gefinancierd. Dit gevaar is met name aanwezig bij complementaire of substitueerbare voorzieningen. Ook kan een gewenste beperking van de kosten worden doorkruist door niet beïnvloedbare ontwikkelingen bijvoorbeeld binnen die delen van de gezondheidszorg die gedeeltelijk worden gefinancierd via de particuliere ziektekostenverzekeraars. Men kan zich afvragen of in een dergelijke situatie nog wel sprake kan zijn van een optimale allocatie van de blijkbaar ook in de gezondheidszorg schaarser wordende financiële middelen. Voor de oplossing

4) Stichting Centraal Orgaan Ziekenhuistarieven, *Jaarverslag 1977*, Utrecht.

van dit probleem kan worden gedacht aan een volksverzekering tegen ziektekosten dan wel aan het instellen van één financierende instantie die op haar beurt de kosten verrekent met de verschillende verzekeraars. Alhoewel een volksverzekering tegen ziektekosten een logische consequentie is van het tot sociaal recht geëvalueerde recht op zorg, zal men zich bewust moeten zijn van de verschuivingen in het consumptiepatroon die door een dergelijke verzekering kunnen worden teweeggebracht.

Een tweede complicatie is dat (nog) niet alle voorzieningen met behulp van budgetten kunnen worden gefinancierd. Gezien de wens tot het begrenzen van de uitgaven is in de bovenstaande gedachtengang namelijk uitgegaan van de idee dat er voor de gezondheidszorg als geheel een budget zal worden vastgesteld. Dit impliceert overigens niet dat een partiële benadering geen betekenis zou hebben. Voorshands zouden bijvoorbeeld die voorzieningen en functies met behulp van een budget kunnen worden gefinancierd, waarvan van tevoren het uitgavenniveau kan worden vastgesteld. Men mag daarbij niet uit het oog verliezen dat voor een evenwichtige ontwikkeling dan wel rekening moet worden gehouden met de substitueerbaarheid en de complementariteit van voorzieningen.

Wanneer het eerste probleem is opgelost — d.w.z. als de geldstromen beheersbaar zijn — en er duidelijkheid bestaat over de voorzieningen die met behulp van een dergelijk financieringssysteem kunnen worden gefinancierd, dan komt vervolgens de toedeling van de beschikbare middelen aan regio's en/of voorzieningen als allocatievraagstuk binnen de gezondheidszorg aan de orde. De mogelijkheden hiertoe komen nog ter sprake en daarbij zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de rol die een dergelijk financieringssysteem in het kader van het regionalisatiebeleid kan vervullen.

Regionale budgetfinanciering

Dat in het kader van de regionalisatie van de gezondheidszorg — afbakening van de gebieden waarbinnen een overzichtelijk en samenhangend stelsel van medische voorzieningen functioneert — een budgetstelsel niet zonder betekenis zal zijn, kan worden afgeleid uit de ordenende invloed die de invoering van een dergelijk financieringssysteem in een regio kan hebben. Bij de uitvoering van het vastgestelde beleid kan dit financieringsinstrument worden gehanteerd om bepaalde ontwikkelingen te stimuleren en andere af te remmen. In de huidige situatie spelen sommige ziekenfondsen al een stimulerende rol als financierende instelling bij de totstandkoming en exploitatie van gezondheidscentra. Dat de afwezigheid van financiële regelingen de realisatie van alternatieve vormen van gezondheidszorg in hoge mate kan frustreren is onder meer gebleken in Oostelijk Flevoland en Lelystad 5).

Wanneer de financiering van samenhangende voorzieningen uit één budget kan geschieden, dan kan dit instrument ook een rol vervullen bij de integratie van zorggebieden binnen de gezondheidszorg. Zo biedt de financiering van de dagbehandeling in verpleeghuizen uit AWBZ-gelden mogelijkheden om te komen tot een afstemming van deze dagbehandeling op de verpleging in verpleeghuizen.

De allocatie van de beschikbare financiële middelen over de verschillende regio's kan plaatsvinden op basis van een bepaald bedrag per inwoner dan wel op basis van de kosten van de voorzieningen in de betrokken regio's. Ook een combinatie van beide is mogelijk.

De regionale financiering van de gezondheidszorg gebaseerd op het toekennen van budgetten op basis van een bedrag per inwoner, veronderstelt dat de relatieve behoefte aan gezondheidszorg per regio en de kosten die het gebruik van gezondheidszorgvoorzieningen door de inwoners van een regio met zich meebrengt, kunnen worden vastgesteld. De kosten van het gebruik en daarmee de hoogte van het

regionale exploitatiebudget zijn afhankelijk van onder meer:

- demografische factoren als leeftijdsopbouw, geslacht, morbiditeit, mortaliteit, geboortecijfers;
- het voorzieningenniveau: aanbod, functioneren en spreiding van medische diensten;
- andere regiogebonden factoren als het milieu, de urbanisatiegraad, het regionale loon- en prijsniveau enz.

Een dergelijke allocatie van financiële middelen over de verschillende regio's dient te zijn gebaseerd op objectieve verdelingsmaatstaven, op grond waarvan de toewijzing van gelden voor de gezondheidszorg ten behoeve van de inwoners van de verschillende regio's kan geschieden. Hiervoor zijn objectieve criteria vereist, die beogen zoveel mogelijk rekening te houden met de „behoefte” van de verschillende regio's. De eisen waaraan dergelijke maatstaven moeten voldoen luiden als volgt 6):

- a. de als maatstaf te hanteren eigenschap (omstandigheid) dient in principe algemeen voor te komen en tevens gelijktijdig in elke regio periodiek te kunnen worden gemeten;
- b. de maatstaf moet op objectieve wijze, zonder dat daarvoor arbitraire beslissingen nodig zijn, in goed meetbare eenheden zijn uit te drukken;
- c. de voor de verdeling aan te leggen maatstaf mag voorts niet op korte termijn beïnvloedbaar zijn door het beleid van de regio en vermeden moet worden dat de regio door eenvoudige beleidsbeslissingen het bedrag van de uitkering kan wijzigen;
- d. de diverse criteria mogen in hun effecten niet een te grote onderlinge samenhang vertonen;
- e. de te hanteren eigenschap dient een redelijk globaal verband te leggen met de behoefte van de regio aan middelen en de ontwikkeling daarvan in de tijd, zodat beleidsruimte geboden wordt.

Hieruit blijkt duidelijk dat de reële behoefte aan financiële middelen niet op adequate wijze kan worden afgeleid uit de feitelijke uitgaven en inkomsten in de regio's, omdat het mogelijk is dat tussen regio's met een vergelijkbaar uitgavenniveau een aanmerkelijk verschil in het voorzieningspeil bestaat. Bovendien is er slechts in weinig regio's sprake van een volledig „gesloten circuit” van voorzieningen. Zo strekt het verzorgingsgebied van de psychiatrische ziekenhuizen in Kennemerland zich uit tot Amsterdam en is in de regio Twente geen psychiatrisch ziekenhuis aanwezig. Bij de bepaling van de kosten van het gebruik van medische voorzieningen dient dan tevens rekening te worden gehouden met eventueel optredend transregionaal verkeer. Transregionaal verkeer kan overigens zowel worden veroorzaakt door voorzieningen met een verzorgingsgebied dat aanzienlijk groter is dan de regio als door een onevenwichtige spreiding van bepaalde voorzieningen. Ten aanzien van de supraregionale voorzieningen is een overkoepelend nationaal beleid noodzakelijk en wat betreft de voorzieningen die door een onevenwichtige spreiding nogal wat transregionaal verkeer met zich meebrengen, is het denkbaar dat kan worden volstaan met een interprovinciaal of interregionaal samenwerkingsverband.

Een dergelijke verdeling van de financiële middelen kan enige belangrijke voordelen opleveren. In de eerste plaats kan, wanneer tegelijkertijd aan de regio voldoende bestuurlijke bevoegdheden op het terrein van de gezondheidszorg worden toegekend, de democratische besluitvorming in de regio meer inhoud krijgen. Behalve dat op regionaal niveau een confrontatie plaatsvindt van het gebruik van de voorzieningen door de inwoners van een regio met de kosten ervan, dient men op dat niveau een prioriteitenafweging te ma-

5) T. Landheer, *Gezondheidszorg in een nieuw gebied*, proefschrift, Leiden, 1978.

6) Gebaseerd op Raad voor de Gemeentefinanciën, *Advies inzake de maatstaven ter verdeling van de algemene uitkering*, 's-Gravenhage, 1975.

ken 7). In de tweede plaats is op deze wijze een vergelijking tussen regio's mogelijk van de kosten van het gebruik van gezondheidszorgvoorzieningen.

Als belangrijkste bezwaar kan worden aangevoerd dat de taak voor de regio om te beslissen over de verdeling van dit budget over de verschillende delen van de gezondheidszorg nogal wat bestuurlijke bevoegdheden vereist, die met name ten aanzien van de grensoverschrijdende patiëntenstromen moeilijk kunnen worden gedecentraliseerd. Het is overigens wel voorstelbaar dat zelfs de kosten van het gebruik van supraregionale voorzieningen worden gefinancierd via de regionale budgetten. Dit houdt dan echter niet veel meer in dan een administratieve afwikkeling. Voor zover het trans-regionale verkeer betrekking heeft op het gebruik van dergelijke voorzieningen, is voor een juiste prioriteitenstelling het betrekken van deze kosten in de besluitvorming wel van belang. Een regio dient bij het nemen van beslissingen namelijk inzicht te hebben in alle kosten die samenhangen met het gebruik van voorzieningen door haar inwoners.

Het toekennen van budgetten op basis van de kosten van de voorzieningen in de regio's 8) beklemtoont daarentegen vooral de verantwoordelijkheid van een regio voor de in die regio aanwezige voorzieningen. Het vaststellen van de hoogte van een regionaal budget vereist een ex ante vaststelling en beoordeling van de activiteiten van de instellingen en diensten afzonderlijk en in hun onderlinge samenhang. Vergelijking van verschillende regio's kan dan van nut zijn bij de beoordeling van de structuur van de gezondheidszorg in een regio en van de efficiëntie van de voorzieningen in een regio. Aangezien in het kader van een landelijk beleid de aard en de omvang van de functies en voorzieningen zullen worden bepaald die in principe in iedere regio aanwezig moeten zijn, is de taak van een regionaal orgaan in dit geval waarschijnlijk meer uitvoerend en minder beleidsbepalend dan wanneer budgetten worden vastgesteld op grond van een bedrag per inwoner.

Rekening houdende met het feit dat in de gezondheidszorg voor een belangrijk deel van de bevolking sprake is van landelijk vastgelegde en te garanderen rechten en van een landelijk geregeld financieringssysteem in het kader van de AWBZ en de Ziekenfondswet, zullen centrale richtlijnen onontbeerlijk zijn ten einde de gelijkwaardigheid van de dienstverlening in het gehele land te verzekeren. Ook dient nog de omstandigheid in de beschouwing te worden betrokken dat het merendeel van de overeenkomsten met betrekking tot tarieven en honoraria op landelijk niveau wordt vastgesteld. Op grond van deze overwegingen is een combinatie van beide mogelijkheden gewenst. Dat wil zeggen dat de hoogte van de regionale budgetten voor een deel wordt vastgesteld op basis van de kosten van een landelijk geregeld minimumpakket aan voorzieningen per regio en voor het resterende deel op basis van een bedrag per inwoner, waarmee dan tevens de beleidsruimte voor de regio is gegeven.

In het bovenstaande is steeds sprake geweest van regionale exploitatiebudgetten. Daarnaast zullen ook regionale investeringsbudgetten een rol kunnen spelen. Regionale investeringsplannen, te vertalen in regionale investeringsbudgetten, bieden mogelijkheden om de capaciteit van de afzonderlijke voorzieningen in de regio af te stemmen op het gewenste voorzieningenniveau in de regio, waarbij tegelijkertijd een betere onderlinge afstemming van de voorzieningen op lange termijn kan worden verkregen. De regionale investeringsbudgetten bieden zowel de centrale overheid als de regionale overheden het noodzakelijke instrumentarium om de investeringen te toetsen aan de doelstellingen en de investeringsuitgaven aan de voor de investeringen beschikbaar gestelde middelen.

De regio kan hierbij de taak krijgen om te beslissen over de wijze waarop het regionale investeringsbudget over de verschillende voorzieningen moet worden verdeeld. De mate waarin en de wijze waarop de regio uiteindelijk zal kunnen beschikken over de regionale investe-

ringsbudgetten, zal in belangrijke mate bepalend zijn voor de mogelijkheden van een regio om op lange termijn verbeteringen aan te brengen in de structuur van de gezondheidszorg in die regio en voor de mogelijkheden tot kostenbeheersing door beheersing van het aanbod. Vanzelfsprekend dienen de regionale investeringsplannen inzicht te verschaffen in de uit investeringen voortvloeiende exploitatielasten, ten einde niet alleen de investeringsuitgaven, maar ook de hiermee samenhangende exploitatielasten in de besluitvorming te kunnen betrekken.

Functionele budgetfinanciering

Voor de volledigheid wordt hier nog even gememoreerd aan de ideeën die gaan in de richting van het landelijk vaststellen van budgetten per categorie voorzieningen, de z.g. functionele budgetfinanciering. Een systeem van budgetfinanciering hoeft immers niet uitsluitend te leiden tot regionale budgetten. Zo heeft de Ziekenfondsraad in haar discussienota *Mogelijkheden voor budgettering in de gezondheidszorg* 9) uitgebreid aandacht aan dit punt besteed. De bezwaren onzerzijds tegen deze voorstellen richten zich met name op het in onvoldoende mate tot zijn recht komen van de samenhang tussen de voorzieningen in een regio en op het feit dat aan de regio een belangrijk instrument voor de afstemming van de voorzieningen op de behoefte wordt onthouden. In voorstellen in de richting van dergelijke financieringsystemen worden regio's dan ook veelal niet meer dan adviseerende en controlerende bevoegdheden toegekend.

Verder biedt deze wijze van budgetfinanciering de regio's weinig mogelijkheden een eigen ontwikkeling door te maken. Dat er sprake zal zijn van een spanningsveld tussen centralisatie enerzijds en decentralisatie anderzijds is in het voorgaande al gebleken. Het is ten minste voorstelbaar dat, met inachtname van landelijke richtlijnen en normen, regionale verschillen op grond van het in de regio's gevoerde beleid zullen gaan ontstaan. In hoeverre dergelijke verschillen toelaatbaar zijn, dient overigens een punt van onderzoek te zijn.

Samengevat is het belangrijkste bezwaar dat de regio bij functionele budgetfinanciering een beleidsinstrument wordt onthouden bij de democratische besluitvorming waardoor er in feite geen afweging van het gebruik van gezondheidszorgvoorzieningen tegen de kosten daarvan op regionaal niveau kan plaatsvinden. Bij een systeem van functionele budgetfinanciering worden namelijk op nationaal niveau de prioriteiten tussen de voorzieningen vastgesteld.

Budgettering

De eerder genoemde begripsverwarring is grotendeels ontstaan doordat men de hiervoor besproken budgetfinancieringsystemen is gaan beschouwen als een vorm van budgettering, al dan niet genoemd externe budgettering. De allocatie van financiële middelen over de regio's en/of onderdelen van de gezondheidszorg, zijnde een financieringsvorm met als neven doel uitgaven te bewaken of te beperken door beïnvloeding van de soort en de omvang van de dienstverlening, is evenwel duidelijk te onderscheiden van kostenbeheersingssystemen ten behoeve van de procesbeheersing binnen

7) Terzijde kan worden opgemerkt dat op verschillende niveaus belangenafweging en prioriteitenstelling plaatsheeft: a. op nationaal niveau t.a.v. het aandeel van de collectieve sector in het nationaal inkomen, de omvang van het gezondheidszorgbudget en de allocatie van de beschikbare middelen over de regio's; en b. op regionaal niveau t.a.v. budgetten per functie gegeven de beschikbare ruimte en budgetten per voorziening gegeven de budgetten per functie.

8) Onder meer voorgesteld in het Advies van de Centrale Raad voor de Volksgezondheid inzake gedecentraliseerd financieel beleid in het kader van de regionalisatie van de volksgezondheid (1977).

9) Ziekenfondsraad, *Discussienota Mogelijkheden van budgettering in de gezondheidszorg*, Amstelveen, 1978.

organisaties. Voor dit laatste dient onzes inziens het begrip budgettering gereserveerd te blijven. Budgettering in deze zin resulteert in budgetten die kunnen worden omschreven als: gecoördineerde totaalplannen van ondernemings- of overheidsactiviteiten en de daarmee gepaard gaande offers en opbrengsten, uitgaven en ontvangsten, voor de periode van één jaar of korter, waarbij die plannen zijn opgebouwd uit deelactiviteiten die de verschillende functionarissen als taakopdracht aanvaarden 10). De belangrijkste kenmerken van een budget zijn: het beleidsplan, de beleidsoverdracht, de taakopdracht en machtiging en de controle.

Evenals de begroting vormt het budget als beleidsplan — de systematisering en kwantificering van het (bedrijfs)gebeuren voor een toekomstige periode — het richtsnoer voor het toekomstig handelen. Het essentiële verschil met een begroting is dat een budget een taakopdracht, een taakstelling impliceert. Voor de gezondheidszorg dient een dergelijke taakstelling te zijn gebaseerd op afgesproken normen voor het technisch en medisch handelen. Het ontwikkelen van normen door de medische professie is dan ook een noodzakelijke voorwaarde om budgettering binnen organisaties mogelijk te maken. Zo zullen in de ziekenhuizen de medische specialisten normen per ziektegeval of per patiëntencategorie moeten ontwikkelen, die kunnen leiden tot gestandaardiseerde kosten per opname of behandeling. Verder zal het budget moeten aansluiten bij de organisatiestructuur en deze organisatiestructuur dient nauwkeurig bepaald te zijn. Duidelijk zal zijn dat budgettering als middel tot procesbeheersing vooralsnog in grote delen van de gezondheidszorg niet mogelijk is, omdat veelal de organisatorische opbouw onduidelijk is, er geen normen per diagnosegroep bestaan en er ten aanzien van het realiseren van de geplande output geen taakopdracht mogelijk is. Aangezien via budgetten de input kan worden gereguleerd, heeft een budgetlimiet geenszins strijdig te zijn met een behandelingsplicht. Ten slotte moet in dit verband nog worden opgemerkt dat in het „bedrijfsleven” een cruciale betekenis wordt toegekend aan het afzet- of verkoopbudget en dat ook de overheidsactiviteiten veelal aan financiële grenzen zijn gebonden. In grote delen van de gezondheidszorg wordt de huidige financiering echter gekenmerkt door een passieve aanpassing aan het dienstbetoon. Naarmate het kraptemodel in de gezondheidszorg een grotere rol zal gaan spelen, zal hierin verandering moeten komen.

Samenhang budgetfinanciering en budgettering

Naar onze mening bestaat er een duidelijke relatie tussen budgetfinanciering en budgettering. Voor zover de begroting („het budget”) als beleidsplan dient, is afstemming op het budget als financieringsbron noodzakelijk. De toepassing van een systeem van budgetfinanciering veroorzaakt immers

een vrijheid in gebondenheid, gezien de financiële speelruimte die wordt geboden door het toegekende budget.

Aangezien bij het bepalen van het budget voor een voorziening rekening moet worden gehouden met de geplande activiteiten van die voorziening, bestaat er een directe relatie tussen budgetfinanciering als financieringsinstrument en budgettering als intern beheersingsinstrument. Deze relatie blijkt ook uit de figuur voor regionale budgetfinanciering in de gezondheidszorg.

Op het niveau van de regio's treedt in deze gedachtengang een wisselwerking op tussen de gewenste activiteiten neergelegd in regionale activiteitenplannen en de regionale budgetten, d.w.z. de beschikbare financiële middelen. De regionale activiteitenplannen vormen de vertaling van enerzijds de door de voorzieningen ingediende begrotingen en anderzijds de relatieve gezondheidszorgbehoefte in de regio. Hier heeft de regio mogelijkheden tot het stellen van prioriteiten zowel met betrekking tot functies als met betrekking tot voorzieningen. De verdeling van het regionale budget is de uiteindelijke financiële uitwerking van de bevoegdheden met betrekking tot de toewijzing van faciliteiten en middelen. Het regionale investeringsbudget kan dan verdere mogelijkheden bieden om te komen tot een regionale afstemming door capaciteitsplanning en functieplanning.

Onderzoek naar mogelijkheden voor regionale budgetfinanciering

Om te kunnen komen tot een voorstel voor regionale budgetfinanciering zal men de kosten van de gezondheidszorg per regio moeten kennen om per regio een budget te kunnen vaststellen en om uiteindelijk per regio de gezondheidszorg te kunnen financieren 11). In het voorgaande is onderscheid gemaakt tussen enerzijds een regionaal budget op basis van de kosten van het gebruik van voorzieningen door inwoners van een regio en anderzijds een regionaal budget op basis van de kosten van de voorzieningen in een regio. Genoemd is ook een combinatie van beide mogelijkheden, omdat dan zowel recht kan worden gedaan aan de verantwoordelijkheid van de regio voor de in de regio aanwezige voorzieningen in verband met de landelijke richtlijnen en normen, als aan de verantwoordelijkheid van de regio voor de gezondheidszorg ten behoeve van de inwoners van de regio. Het tot stand brengen van een overzichtelijk en samenhangend stelsel van voorzieningen in een regio vereist dat een regio zodanige bevoegdheden krijgt, dat beide verantwoordelijkheden door de regio kunnen worden gedragen.

10) NIVE-definitie aangehaald in de *Bedrijfseconomische Encyclopedie*, Bussum, De Haan, 1971, deel 2a, blz. 49.

11) L. M. J. Groot, Budgettering en beheersbaarheid in de gezondheidszorg, bijvoegsel bij *Het Ziekenhuis*, 18 juni 1975, jg. 5, nr. 12.



Agglomeratie Eindhoven

Op de afdeling Financiën en Economische Zaken is plaats voor een

**Economisch
beleidsmedewerker
(m/v)**

De taak van deze medewerker zal o.a. bestaan uit:

- het actief meewerken aan de totstandkoming van de beleidsplanning op sociaal-economisch terrein
- werkzaamheden m.b.t. de Beleidsoverlegcommissie voor sociaal-economische planning in Zuidoost Brabant
- het vervullen van secretariaten van werkgroepen en commissies

Aan de te benoemen functionaris worden de volgende eisen gesteld:

- opleiding op academisch of vergelijkbaar niveau
- aantoonbare belangstelling voor regionaal-economische vraagstukken
- het op creatieve wijze mede richting kunnen geven aan de beleidsontwikkeling op sociaal-economisch terrein.

Het salaris bedraagt bij aanvang maximaal f 3.421,— per maand. Verdere promotiemogelijkheden zijn aanwezig.

Inlichtingen over de functie worden verstrekt door het hoofd van de afdeling, drs. P. R. J. Diemel (tel. 040-444010).

Belangstellenden voor genoemde functie worden verzocht hun sollicitatie binnen 14 dagen na het verschijnen van dit blad te richten aan de secretaris van de agglomeratie Eindhoven, Stadhuisplein 6, 5611 EM Eindhoven, met in de linker bovenhoek van de enveloppe de vermelding sollicitatie.

Dat een systeem van regionale budgetfinanciering een belangrijke functie kan vervullen in een geregionaliseerde gezondheidszorg is na het voorgaande evident. Alvorens evenwel tot een dergelijk financieringssysteem kan worden overgegaan, dient onderzoek inzicht te verschaffen in:

- de mogelijkheden om een landelijk budget voor de gezondheidszorg over de verschillende regio's te verdelen;
- de mogelijkheden die een regio heeft om vanuit een regionaal budget de verschillende voorzieningen en functies in de gezondheidszorg te financieren.

Een onderzoek naar de kosten en financiering van de gezondheidszorg in de regio Twente vanuit het Nederlands Instituut voor Praeventieve Gezondheidszorg TNO 12) was met name gericht op de vraagstukken die samenhangen met het onder b. gestelde. Op grond van de verkregen inzichten is voor de verschillende delen van de gezondheidszorg aangegeven of, en zo ja in hoeverre, regionale budgetfinanciering op dit moment mogelijk zou zijn. Met uitzondering van de openbare gezondheidszorg, de maatschappelijke gezondheidszorg, de zwakzinnigenzorg, de verpleeghuizen en het medisch kindertehuis blijken aanzienlijke veranderingen in de financieringsstructuur noodzakelijk te zijn alvorens het financieringstechnisch mogelijk is regionale budgetfinanciering voor de onderscheiden functies in te voeren. De veranderingen lopen uiteen van een uitbreiding van het abonnementshonorarium, zoals dat nu alleen geldt voor de huisartsenhulp voor ziekenfondsverzekerden tot alle inwoners van de regio tot het in dienstverband treden van specialisten.

Het in een regionaal kader tot stand brengen van een evenwichtig en samenhangend stelsel van gezondheidszorgvoorzieningen door het voeren van een geregionaliseerd gezondheidszorgbeleid vereist eveneens een onderlinge afstemming van de financieringswijze van de substitueerbare en voor een groot deel ook van de complementaire voorzieningen in een regio. Daar verschillende functies zich op een zelfde terrein

van gezondheidszorg kunnen bewegen en niet los kunnen worden gezien van andere functies, is kennis van en inzicht in de functionele samenhang tussen voorzieningen noodzakelijk ten einde een regionaal budgetfinancieringssysteem doelgericht te kunnen toepassen. Verder zal duidelijk moeten worden of een regio primair verantwoordelijk is voor de gezondheidszorgvoorzieningen in die regio, dan wel primair voor de gezondheidszorg ten behoeve van de inwoners van de betrokken regio. Wanneer dit laatste het geval is, dan blijken in de regio Twente op dit moment ook de zwakzinnigenzorg en het medisch kindertehuis niet uit een regionaal budget te kunnen worden gefinancierd. Door de met name in de zwakzinnigenzorg gesignaleerde tekorten in de regio, stemmen de kosten die de in de regio aanwezige voorzieningen met zich meebrengen namelijk geenszins overeen met de kosten van de zwakzinnigenzorg ten behoeve van de inwoners van de regio Twente.

Het voorgaande samenvattend kan worden gesteld dat een in 1974 in de *Structuurnota Gezondheidszorg* genoemd begrip weliswaar aanleiding heeft gegeven tot veel discussies, maar dat alvorens in Nederland kan worden overgegaan tot invoering van een dergelijk financieringssysteem er aanzienlijke veranderingen in de structuur van de gezondheidszorg moeten plaatsvinden. Deze veranderingen hebben zowel betrekking op de bestuurlijke en organisatorische structuur als op de financieringsstructuur. Ten slotte dient te worden opgemerkt dat nog het nodige onderzoek zal moeten worden verricht, willen de vragen die samenhangen met deze problematiek afdoende kunnen worden beantwoord.

W. A. Koch

12) Rapportering van een onderzoek naar de kosten en financiering van de gezondheidszorg in de regio Twente vanuit het Nederlands Instituut voor Praeventieve Gezondheidszorg TNO. Binnenkort te verschijnen.

Vacatures

Functie:	Blz.:	Functie:	Blz.:
<i>ESB van 25 juli</i>			
Een sociaal wetenschappelijk onderzoeker voor de hoofdafdeling onderzoek en statistiek van de Gemeentesecretarie te Eindhoven	740	Econoom voor het secretariaat van de sector verwerkte producten van het Hoofdprodukschap voor Akkerbouwproducten te Den Haag	III
Wetenschappelijk medewerker (m/v) voor de sectie Staathuishoudkunde en Onderneming van de Stichting Nijenrode te Breukelen	742	Ervaren bedrijfsconoom voor TEBODIN Raadgevende ingenieurs te Den Haag	IV
Academisch gevormd medewerker voor het Bureau voor internationale projecten TNO te Den Haag	752	Algemeen econoom voor TEBODIN Raadgevende Ingenieurs te Den Haag	IV
Een statisticus (acad.) voor de hoofdafdeling onderzoek en statistiek van de Gemeentesecretarie te Eindhoven	755	<i>ESB van 1 augustus</i>	
Econoom (m/v) voor het hoofdbestuurkantoor van de Algemene Bond van Ambtenaren (ABVA) te Den Haag	755	Bedrijfsconoom voor de Financieel-Economische Dienst van de NV Provinciaal en Gemeentelijk Utrechts Stroomleveringsbedrijf (PEGUS) te Utrecht	764
Jonge bedrijfsconoomen (drs.) voor ESTEL NV te IJmuiden	756	Wetenschappelijk medewerker (m/v) voor de afdeling Tropische Hygiëne t.b.v. de onderafdeling Tropische Gezondheidsleer van het Koninklijk Instituut voor de Tropen te Amsterdam	II
Gevorderde NIVRA-studenten met belangstelling voor het volgen van een loopbaan die zal kunnen leiden tot het bereiken van functies als controller of intern accountant voor ESTEL NV te IJmuiden	756	Economisch medewerk(st)er voor het bureau Economische Zaken secretarie-afdeling Financiën en Belastingen van de Gemeente Vlaardingen	II
Hoofdverificatie (m/v) voor de financiële administratie, afdeling van de dienst Financieel-Economische Zaken, sectie Verificatie van de Vrije Universiteit te Amsterdam	II	Econoom voor de Stichting Informatieverwerking Midden- en Kleinbedrijf van Het Hoofdbedrijfschap Detailhandel te Den Haag	III
Medewerker verificatie (m/v) voor de financiële administratie, afdeling van de dienst Financieel-Economische Zaken, sectie Verificatie van de Vrije Universiteit van Amsterdam	II	Econoom voor de financiële bedrijfsorganisatorische sector van het Adviesbureau voor Watervoorziening IWACO BV te Rotterdam	III
		Sociaal-economisch medewerker (m/v) voor de Sociaal-Wetenschappelijke afdeling van de Gemeentelijke Sociale Dienst, Gemeente Rotterdam	IV

Een alternatief aanpassingsmechanisme voor het minimumloon

Enkele opmerkingen bij het voorstel-Van den Doel

DRS. E.A. BOLHUIS*
DRS. J. MENSIONIDES*

1. Inleiding

In *ESB* van 6 juni 1979, blz. 552-554 is door Prof. Dr. J. van den Doel een alternatieve methode gepresenteerd om het minimumloon aan te passen. Deze nieuwe methode zou de huidige, aan de ontwikkeling van de regelingsloonindex gekoppelde, aanpassing moeten vervangen. In dit nieuwe systeem wordt enerzijds rekening gehouden met de gemiddelde loonontwikkeling, anderzijds wordt ook de verandering van de inkomensverdeling betrokken bij de berekening van de minimumloonmutatie. Om het effect van de verandering van de inkomensverdeling te meten, wordt een ongelijkheidsmaatstaf geïntroduceerd. Deze maatstaf dient alleen betrekking te hebben op het arbeidsinkomen. Bij de keuze voor een nieuw aanpassingsmechanisme voor het minimumloon moet volgens Van den Doel aan ten minste drie eisen worden voldaan:

- het aanpassingsmechanisme moet garanderen dat de relatieve plaats van het minimumloon in het loongebouw wordt gehandhaafd;
- het aanpassingsmechanisme moet werken volgens een voor alle belanghebbenden zichtbaar en controleerbaar automatisch;
- het aanpassingsmechanisme moet verhinderen dat het minimumloon zichzelf opstuwt.

In het voorgestelde aanpassingsmechanisme wordt de nadruk gelegd op de plaats van het minimumloon in de verdeling van de arbeidsinkomens. Bij de uitwerking van deze, overigens aantrekkelijke, gedachte komt een aantal elementen aan de orde waar Van den Doel niet of nauwelijks op is ingegaan. Dit artikel poogt deze leemte op te vullen. De indeling is als volgt: allereerst volgt een korte beschrijving van het voorstel van Van den Doel (par. 2). In paragraaf 3 wordt nagegaan wat het effect is van enkele alternatieve loonsverhogingen op de minimumloonmutatie. Vervolgens wordt in paragraaf 4 een beschouwing gewijd aan de vergelijking tussen de feitelijke minimumloonontwikkeling en de berekende over de periode

1972-1977, zoals die door Van den Doel is gepresenteerd. Ter afsluiting volgt een korte samenvatting.

2. De nieuwe aanpassingsystematiek

Bij het gebruik van een inkomensongelijkheidmaatstaf voor het bepalen van de mutatie van het minimumloon moet volgens Van den Doel aan ten minste de volgende eisen worden voldaan:

- de idee waarop de maatstaf berust, moet voor alle belanghebbenden begrijpelijk zijn en appelleren aan hun rechtvaardigheidsgevoel;
- de maatstaf moet ondubbelzinnig door het CBS kunnen worden vastgesteld.

Een maatstaf die hieraan zou voldoen, is de door Tinbergen geïntroduceerde maatstaf E . Deze maatstaf geeft aan dat deel van de totale inkomenssom dat van de relatief hoge inkomens moet worden afgenomen en aan de relatief lage inkomens moet worden gegeven om alle inkomens volkomen gelijk te maken (1). Deze maatstaf kan waarden tussen 1 en 0 aannemen. In het eerste geval moet 100% van het inkomen worden herverdeeld, in het laatste geval is reeds alles gelijk verdeeld. De maatstaf E is gelijk aan de helft van de relatief gemiddelde absolute afwijking d (2):

$$E = 0,5 d = \frac{\sum_{i=1}^n |\mu - y_i|}{2n\mu} \quad (1)$$

waarbij de symbolen de volgende betekenis hebben:

- n = het aantal individuen;
- μ = het gemiddelde inkomen;
- y_i = het inkomen van individu i .

Met behulp van de hierboven geschetste maatstaf E en de eis dat het minimumloon zijn relatieve plaats in het inkomensgebouw moet behouden, is de volgende relatie door Van den Doel gepostuleerd:

$$\frac{\mu - y_{\text{MIN}}}{\mu} = \alpha E \quad (2)$$

hierin is:

- y_{MIN} = het minimumloon;
- α = indicator voor de relatieve plaats van het minimumloon ten opzichte van het gemiddelde arbeidsinkomen in termen van de spreidingsmaatstaf E .

De waarde van α wordt voor een bepaald basisjaar (0) berekend en vervolgens constant gehouden.

$$\alpha(0) = \frac{\mu(0) - y_{\text{MIN}}(0)}{\mu(0) \cdot E(0)} \quad (3)$$

Het minimumloon in periode 1 wordt nu gevonden met behulp van (2) en (3):

$$y_{\text{MIN}}(1) = \mu(1) (1 - \alpha(0) \cdot E(1)) \quad (4)$$

De limieteigenschappen voor deze formule zijn de volgende:

- voor $E \rightarrow 0$ (volkomen nivellering) geldt $y_{\text{MIN}} \rightarrow \mu$;
- voor $E \rightarrow 1$ (volkomen denivellering) geldt $y_{\text{MIN}} \rightarrow \mu(1 - \alpha)$.

Uit formule (4) volgt dat $y_{\text{MIN}} \leq 0$ als $\frac{1}{\alpha} < E < 1$. Desalniettemin constateert Van den Doel dat de formule ook klopt onder extreme omstandigheden (blz. 554).

3. De minimumloonmutatie

Met behulp van (1) en (4) kan vervolgens worden aangegeven welke mutatie het minimumloon ondergaat onder het voorgestelde aanpassingssysteem. Om de effecten van het aanpassingssysteem duidelijk te maken, is voor enkele soorten loonsverhogingen nagegaan welke mutatie het minimumloon ondergaat. Refererend aan de uitkomsten van de praktijk van de loononderhandelingen kunnen daarbij twee uiteenlopende situaties worden onderscheiden:

- ieder ontvangt een procentueel gelijk loonsverhoging;
- ieder ontvangt een gelijk bedrag aan loonsverhoging.

In het eerste geval ondergaat het minimumloon eveneens de procentuele wijziging; dit is een gevolg van het feit dat de inkomensongelijkheid — volgens de gehanteerde maatstaf — in relatieve zin

* Verbonden aan de afdeling Sociale Verzekeringen, Inkomens en Vermogensvraagstukken van het Centraal Planbureau.

1) J. Tinbergen, *Income distribution, analysis and policies*. Amsterdam, 1975, blz. 18.

2) De maatstaf E is ook te schrijven als: $E = \frac{\sum z_i}{n} - \frac{z_1}{z}$, waarbij n staat voor het totale aantal individuen, n_1 voor het aantal individuen met een inkomen beneden het gemiddelde en z en z_1 voor de daarmee corresponderende inkomenssommen. Aan de hand hiervan kan men de limieteigenschappen van E inzien.

$E = 0$ geldt als $\frac{n_1}{n} = \frac{z_1}{z}$ of $\frac{z_1}{n_1} = \frac{z}{n} = \mu$ en $E = 1$ geldt als $n_1 = n$ en daarmee $z_1 = 0$.

niet verandert. In het tweede geval leidt de toepassing van het voorgestelde mechanisme tot een gelijk bedrag ook voor de minimumloontrekkers. In de appendix worden bovenstaande conclusies afgeleid met behulp van de eerder genoemde formules.

Vinden procentuele loonsverhogingen plaats waarbij vloeren of plafonds in het geding zijn, dan ligt de minimumloontmutatie tussen de twee eerder aangegeven uitersten in. Omdat deze minder eenvoudig in enkele formules is weer te geven, is in onderstaande tabel voor enkele casusposities het effect van vloeren en plafonds op het minimumloon aangegeven. Afgezien van de vloeren en plafonds is een algemene loonsstijging van 6% gehanteerd.

Uit tabel 1 blijkt het asymmetrische verloop tussen de ontwikkeling van het minimumloon en een inkomen daar vlak boven. Dit verschil loopt aanvankelijk op naarmate de vloeren hoger worden gekozen om daarna weer af te nemen. Wordt een vloer op een laag niveau vastgesteld, dan ondergaat het minimumloon een mutatie die bij benadering overeenkomt met het — eerder genoemde — geval van de procentuele loonsstijgingen. Daarentegen betekenen hoge vloeren voor veel inkomstrekkers een inkomensverandering in een voor ieder gelijk bedrag. Nu wordt het tweede geval benaderd (een voor ieder gelijk bedrag aan loonsstijging).

Uit tabel 1 blijkt dat ingeval vloeren worden geïntroduceerd het minimumloon onder het voorgestelde systeem minder sterk zal stijgen dan het inkomen direct daarboven. Hiermee wordt de intentie van vloeren in de loonsverhogingen — een relatief sterkere stijging voor de lagere inkomstrekkers — door kruist.

Bovendien wordt niet voldaan aan de eis dat het minimumloon niet achterblijft bij de relatieve inkomensverbetering van de inkomens onder het gemiddelde. Naarmate het plafond bij een lager inkomen ligt, zal de stijging van het minimumloon in het nieuwe systeem een sterkere discrepantie vertonen ten opzichte van de inkomens die vlak daarboven liggen.

Zowel bij vloeren als bij plafonds in loonsverhogingen kunnen in het nieuwe systeem fricties ontstaan tussen de lagere inkomens die weer aanleiding kunnen geven tot nieuwe aanpassingen.

4. Een vergelijking tussen het huidige en het voorgestelde aanpassingsmechanisme van het minimumloon over de periode 1972-1977

Door Van den Doel is — in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek — een berekening gemaakt van de feitelijke en berekende minimumloontwikkeling over de periode

Tabel 1. Procentuele mutatie van het minimumloon en van het gemiddelde inkomen bij een loonsstijging van 6% en vloeren of plafonds in de loonsstijging

	Alleen een vloer gelijk aan het minimumloon maal een factor:			Alleen een plafond gelijk aan het minimumloon maal een factor:			
	1,25	1,5	2	1,5	2	2,5	3
Minimumloon	7,28	8,62	11,8	6,38	6,21	6,13	6,1
Minimum plus	7,5	9,0	12,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Gem. inkomen a)	6,55	7,14	8,75	5,0	5,45	5,7	5,8

a) Onder gemiddeld inkomen moet worden verstaan het rekenkundig gemiddelde inkomen van de inkomstrekkers in de verdeling. De inkomensmutatie van iemand met een inkomen gelijk aan dit gemiddelde inkomen zal uiteraard hiervan afwijken.

Tabel 2. Feitelijk en berekend minimumloon in 1972 en in 1977 (per week in guldens) volgens de berekening van Van den Doel

Jaar	α	μ	E	Feitelijk minimumloon	Berekend minimumloon
1972	3,33	f. 346,02	0,1279	f. 198,60	f. 198,60
1977		f. 597,03	0,1175	f. 367,20	f. 363,20

Tabel 3. Feitelijk en berekend minimumloon in 1972 en in 1977 (per week in guldens) met als onderste klassegrens het minimumloon

Jaar	α	μ	E	Feitelijk minimumloon	Berekend minimumloon
1972	3,33	f. 346,02	0,1279	f. 198,60	f. 198,60
1977		f. 585,81	0,1190	f. 367,20	f. 353,58

1972-1977. Voor een indicatie van de ontwikkeling van de arbeidsinkomensverdeling is gebruikt het halfjaarlijkse loononderzoek van het CBS en wel de verdeling van de verdiende lonen van werknemers ouder dan 23 jaar met een volledige werkweek. Om het effect van het minimumloon op het gemiddelde inkomen uit te sluiten, is voor de berekening van α , E en μ uitgegaan van de loonklassen die liggen boven het minimumloon. Daarbij is impliciet verondersteld dat het minimumloon geen invloed uitoefent op de inkomens die vlak daarboven liggen. Het is twijfelachtig of deze veronderstelling juist is. Van den Doel beargumenteert de keuze van deze inkomensverdeling met te zeggen dat het niet juist zou zijn dat een wijziging in de leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking of in de werkweek van invloed zou zijn op de berekening van het minimumloon. Dat een wijziging in de leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking boven de 23 jaar geen invloed op de inkomensverdeling zou hebben, lijkt echter in strijd met de conclusies van onderzoekingen naar de relaties tussen inkomen en leeftijd. Dat de keuze voor deze inkomensverdeling niet juist is, wil daarmee niet gezegd zijn. Deze keuze kan beter worden verdedigd door te wijzen op het feit dat vele jongeren het minimumjeugdloon verdienen en dat er een directe relatie is tussen het minimumloon en het minimumjeugdloon — afhankelijk van de leeftijd.

De afstand tussen het minimumloon en de ondergrens van de daarop volgende inkomensklasse verschilt in 1972 en in 1977. Bedroeg deze afstand in 1972 f. 1,40, in 1977 was deze f. 38,80 3). Door

de eerstvolgende klassegrens boven het minimumloon als ondergrens van de inkomensverdeling te nemen, komt Van den Doel tot de resultaten die zijn weergegeven in tabel 2.

Wordt daarentegen in 1977 een klassegrens van de inkomensverdeling genomen die net boven het minimumloon valt en die lager ligt dan de gekozen grens van Van den Doel, dan leidt dit tot de in tabel 3 weergegeven resultaten.

Uit deze laatste berekening blijkt dat het minimumloon f. 13,62 minder bedraagt dan het feitelijke minimumloon. Dit verschil komt overeen met 3,7% van het minimumloon 4). Daaruit kan dan ook de conclusie worden getrokken dat de berekening van het minimumloon gevoelig is voor de keuze van de ondergrens van de inkomensverdeling.

De hoogste inkomensklasse in de inkomensstatistiek is steeds een open klasse. Van den Doel heeft dit probleem opgelost door te veronderstellen dat het klassemidden van een open klasse steeds een vast bedrag van f. 100 boven het klassemidimum ligt. Een bezwaar hiertegen is dat f. 100 in 1972 niet hetzelfde betekent als in 1977. Daarnaast geldt als bezwaar dat de uitkomsten van de berekeningen mede afhankelijk zijn van de totaal verdiende inkomenssom in de hoogste klasse. Bovengenoemde bezwaren worden enigszins gemitigeerd door

3) Van den Doel heeft de jaren verwisseld.
4) Ofte wel een korting op de mutatie van het minimumloon van gemiddeld ¼% per jaar over deze periode.

Tabel 4. Feitelijk en berekend minimumloon in 1972 en in 1977 (per week in guldens) als het klassemidden van de hoogste inkomensklasse 40% boven de ondergrens van die klasse ligt

Jaar	α	μ	E	Feitelijk minimumloon	Berekend minimumloon
1972	3,26	f. 348,41	0,1319	f. 198,60	f. 198,60
1977		f. 598,14	0,1186	f. 367,20	f. 366,91

het feit dat het aantal werknemers in de hoogste inkomensklasse relatief gering is. In onderstaande tabel is voor een alternatieve veronderstelling de minimumloonontwikkeling in de periode 1972-1977 nagegaan. Het klassemidden in dit alternatief is steeds 40% 5) boven de ondergrens van de open klasse gekozen. De ondergrens van de inkomensverdeling is overeenkomstig het systeem van Van den Doel.

Het verschil in het op deze wijze berekende minimumloon ten opzichte van de berekeningen van Van den Doel bedraagt f 3,71, hetgeen overeenkomt met 1% van het feitelijke minimumloon.

Vergelijking van de tabellen 4 en 3 met tabel 2 maakt duidelijk dat bij de berekening van het minimumloon onder het nieuw voorgestelde systeem niet wordt voldaan aan het tweede criterium van Van den Doel, nl. dat de maatstaf ondubbelzinnig door het CBS moet kunnen worden vastgesteld.

5. Conclusie

Van den Doel heeft een elegant aanpassingsmechanisme voor het minimumloon geïntroduceerd. Toch heeft ook dit nieuwe systeem een aantal bezwaren:

- bij het voorgestelde aanpassingssysteem bestaat de mogelijkheid dat het minimumloon achterblijft bij de totale loonontwikkeling, zelfs daalt 6);
- in geval van loonsverhogingen met vloeren zal het minimumloon achterblijven bij het inkomen direct daarboven. Dit is in strijd met één van de voorwaarden die Van den Doel stelt aan het aanpassingsmechanisme, nl. dat de relatieve inkomensverandering van het minimumloon niet mag achterblijven bij die van de inkomens onder het gemiddelde. De relatieve positie van het minimumloon — in de zin zoals Van den Doel haar definieert — blijft niet gehandhaafd;
- in geval van procentuele loonsverhogingen met plafonds zal het minimumloon sterker stijgen dan de inkomens vlak daarboven. Dit zal leiden tot fricties tussen de inkomens in het laagste inkomensgebied;
- de maatstaf kan niet ondubbelzinnig door het CBS worden vastgesteld. De inkomensverdeling waarop de maatstaf wordt gebaseerd komt bovendien met vertraging beschikbaar. Er blijven arbitraire elementen over die om een ad hoc oplossing vragen. Voorbeelden daarvan zijn de keuze van de ondergrens van de verdeling en het gemiddelde inkomen in de open klasse;
- het voorgestelde aanpassingsme-

chanisme heeft alleen betrekking op het minimumloon. De sociale uitkeringen hoger dan het minimumloon worden in het huidige systeem ieder half jaar op dezelfde manier aangepast als het minimumloon, namelijk aan de hand van de mutatie van de regelingsloonindex. Vervanging van dit systeem voor het minimumloon laat de bestaande aanpassingsproblematiek voor de sociale uitkeringen boven het minimumloon onverlet. Waar het voorgestelde systeem al problemen oproept wat betreft de ondergrens van de te hanteren inkomensverdeling en het te verwachten opstuwingseffect boven het minimumloon komen deze problemen bij de uitkeringen in versterkte mate naar voren;

• los van de wenselijkheid van het invoeren van pure automatisen in de aanpassingen van de inkomens kan de vraag worden gesteld of het voorgestelde aanpassingssysteem ook niet een steeds terugkerende discussie over de hoogte van het minimumloon zal oproepen. Hiervoor zijn verscheidene redenen te noemen, zoals:

- het achterblijven van het minimumloon ten opzichte van de inkomens daar vlak boven ingeval vloeren in de loononderhandelingen worden gerealiseerd;
- de snellere groei van het minimumloon ten opzichte van de inkomens daar direct boven ingeval een plafond per procent loonstijging wordt ingevoerd. Naast de reeds eerder genoemde fricties in het laagste inkomensgebouw die hierdoor kunnen ontstaan, zullen als gevolg van de koppeling van het netto minimumloon aan de netto minima van de sociale uitkeringen eventuele budgettaire consequenties voor de Rijks-overheid kunnen optreden waardoor de discussie over de hoogte van het minimumloon weer open staat;
- achteraf geconstateerde verschillen van de uitkomsten van het — op een steekproef gebaseerde — loononderzoek ten opzichte van de meer integrale inkomensstatistieken van het CBS.

De conclusie lijkt gewettigd dat het voorgestelde systeem van Van den Doel niet voldoet aan de eisen die hij zelf aan een nieuwe aanpassingsmethodiek stelt. Het periodieke getrouwte in de politieke mist zoals Van den Doel het huidige aanpassingssysteem omschrijft, zal dan ook door zijn voorgestelde systeem niet verdwijnen, maar de mist zal slechts in dichtheid toenemen.

E. A. Bolhuis
J. Mensonides

Appendix

Hieronder wordt het effect van een loonsverhoging in procenten en in centen op het minimumloon volgens het voorstel Van den Doel afgeleid. De ongelijkheidsmaatstaf is:

$$E(0) = \frac{\sum_{i=1}^n |\mu(0) - y(0)_i|}{2n\mu(0)}$$

en het minimumloon wordt bepaald volgens

$$y_{\text{MIN}}(0) = \mu(0) \cdot (1 - \alpha(0)) \cdot E(0)$$

Een procentuele loonsverhoging voor iedereen betekent dat de ongelijkheidsmaatstaf niet verandert. Dit wordt als volgt aange- toond (p is de loonsverhoging in perunen, (0) is de basisperiode, (1) is de periode na de loonsverhoging):

$$E(1) = \frac{\sum_{i=1}^n |\mu(0) \cdot (1 + p) - y(0)_i \cdot (1 + p)|}{2n\mu(0) \cdot (1 + p)}$$

$$= \frac{(1 + p) \sum_{i=1}^n |\mu(0) - y(0)_i|}{(1 + p) 2n\mu(0)}$$

$$E(1) = E(0)$$

Het minimumloon wordt nu:

$$y_{\text{MIN}}(1) = \mu(0) \cdot (1 + p) \cdot (1 - \alpha(0)) \cdot E(1)$$

Omdat $E(1) = E(0)$ volgt uit bovenstaande formule dat het minimumloon eveneens wordt verhoogd met de factor p. (De term $[1 - \alpha(0) \cdot E(1)]$ blijft ten opzichte van periode 0 ongewijzigd.)

Het effect van een loonsverhoging in centen wordt als volgt berekend. Veronderstel dat ieder een loonsverhoging ontvangt ten bedrage van c guldens. De ongelijkheidsmaatstaf verandert nu in:

$$E(1) = \frac{\sum_{i=1}^n |\mu(0) + c - (y(0)_i + c)|}{2n(\mu(0) + c)}$$

$$= \frac{\sum_{i=1}^n |\mu(0) - y(0)_i|}{2n(\mu(0) + c)}$$

Het minimumloon wordt als volgt aangepast:

$$y_{\text{MIN}}(1) = (\mu(0) + c) \cdot (1 - \alpha(0)) \cdot E(1)$$

Nu kan $E(1)$ worden uitgedrukt in $E(0)$ met behulp van de correctiefactor $\mu(0)/[\mu(0)+c]$:

$$E(1) = E(0) \cdot \frac{\mu(0)}{\mu(0) + c}$$

Met behulp van de laatste formule kan $y_{\text{MIN}}(1)$ nu geschreven worden als:

$$y_{\text{MIN}}(1) = \mu(0) + c - \alpha(0) \cdot E(0) \cdot \frac{\mu(0)}{\mu(0) + c}$$

$$y_{\text{MIN}}(1) = \mu(0) \cdot (1 - \alpha(0)) \cdot E(0) + c$$

Hieruit blijkt dat toepassing van het voorstel Van den Doel in dit geval ertoe leidt dat het minimumloon eveneens met het vaste bedrag van c guldens wordt verhoogd.

5) Met behulp van de z.g. gemiddeldenwet kan dit percentage worden berekend. Deze wet stelt dat

$$\mu_n = \frac{\alpha'}{\alpha' - 1} \times y_n$$

hierbij is α' de bekende alpha van Pareto, die — bij benadering — kan worden geschat op de waarde 3,5 voor deze jaren. μ_n is het gemiddelde inkomen in de open klasse en y_n is de ondergrens van deze klasse.

6) Voor extreme gevallen kan men aantonen dat het minimumloon negatief wordt (zie noot 3).

Het voorstel van Van den Doel en de aftopping

DRS. A.J. POELMAN*

Het door Van den Doel ontworpen mechanisme 1) is getest in een periode van stijgende arbeidsinkomens. Voor de naaste toekomst ziet het er niet naar uit, dat de arbeidsinkomens in die mate zullen stijgen als tussen 1972 en 1977.

Van den Doel veronderstelt, dat in het door hem voorgestelde mechanisme aftopping van hogere inkomens leidt tot verhoging van het minimuminkomen. Laten we uitgaan van de situatie op 1 oktober 1977 en veronderstellen, dat de niet-minimumloners met een inkomen hoger dan het gemiddelde van de niet-minimumloners (μ^a) 1% van de loonsom der niet-minimumloners inleveren en degenen met een inkomen lager dan μ^a op de nullijn blijven. Via een algebraïsche herleiding, die is weggelaten in verband met de plaatsruimte, blijkt, dat het minimumloon stijgt van f. 363,20 tot f. 375,40, een verhoging van f. 12,20, of ruim 3,3%. Deze verhoging zal een opstuwende werking t.o.v. de lagere cao-inkomens en vele sociale uitkeringen hebben. De ongelijkheidsmaatstaf E^a daalt van 0,1188 tot 0,1118.

In een voetnoot stelt Van den Doel, dat bij grote bezwaren tegen de verho-

ging van het minimumloon bij aftopping van de hogere inkomens de ongelijkheidsmaatstaf

$$E = \frac{\sum_{i=1}^n |\mu - y_i|}{2n\mu}$$

kan worden vervangen door

$$\sigma = \left[\sum_{i=1}^n (\log \mu - \log y_i)^2 / n \right]^{1/2}$$

Gaan we uit van de situatie op 1 oktober 1972, dan vinden we $\sigma^a = 0,3410$ en als coëfficiënt $\alpha = 1,2493$. Op 1 oktober zou het minimumloon dan worden f. 402,20 en $\alpha^a = 0,2612$, terwijl het feitelijk minimumloon f. 367,20 was. Wij kunnen dus niet beweren, dat dit mechanisme in de periode 1972-1977 goed heeft gewerkt. Dat is ook niet te verwachten, omdat we in het aanpassingsmechanisme de vorm $|\mu - y_i|$, een combinatie van twee eerstegraadsrelaties, hebben vervangen door de niet-algebraïsche vorm $(\log \mu - \log y_i)^2$. Is de eerste vorm toepasbaar op een

bepaalde situatie, dan kan de tweede daarop niet toepasbaar zijn. Gaan we uit van de berekende situatie op 1 oktober 1977 (f. 402,20) en leveren de inkomens boven μ^a 1% in, dan moeten we nu wel bepalen hoe de verdeling van 1% zal plaatsvinden i.v.m. de logaritmen en het kwadraat, dat in de formule voorkomt.

Stel dat de inkomens boven f. 800 per week 3% inleveren, tussen f. 700 en f. 800 2% en tussen f. 650 en f. 700 1%; dat levert te zamen ongeveer 0,9% van de loonsom der niet-minimumloners op. Het minimumloon stijgt dan van f. 402,20 tot f. 406,30, dat is f. 4,10 of ruim 1%.

Als we ons herinneren welke bezwaren er zijn gerezen tegen verschillen van tienden van procenten, dan twijfel ik eraan of een stijging van 1% van het minimumloon met de daarbij behorende opstuwende werking acceptabel is als het uitgangspunt de nullijn voor de inkomens tot het gemiddelde μ^a was. Het zoeken naar een wiskundige formule voor het aanpassen van het minimumloon waarbij ook de hogere inkomensklassen zijn betrokken is bij wisselende trends, die wij in de toekomst kunnen verwachten, maar die wij nog niet kennen, tot mislukking gedoemd. Hierbij wijs ik op de te verwachten innovatie, waardoor ongetwijfeld in de loonstruc-tuur veranderingen zullen optreden. Over het kwantitatieve aspect van die veranderingen kunnen we vanuit de macro-economie echter nog geen uitspraak doen. Een aanpassingsmechanisme zal in een andere richting gezocht moeten worden.

A.J. Poelman

*Wetenschappelijk hoofdmedewerker vak-groep Economie aan de Technische Hogeschool Delft.
1) zie ESB. 6 juni 1979.

Naschrift

Mijn voorstel met betrekking tot een nieuw aanpassingsmechanisme voor het minimumloon heeft een levendige discussie op gang gebracht. Mensonides, Bolhuis, en Poelman hebben interessante berekeningen 1) uitgevoerd, doch hun conclusies zijn onderling tegenstrijdig. Mensonides en Bolhuis wijzen op het gevaar dat het minimumloon onder het door mij voorgestelde systeem te veel achterblijft bij de totale loonontwikkeling. Poelman waarschuwt er daarentegen voor dat de stijging van het minimumloon te hoog kan uitvallen. Van groter belang is dat aan de conclusies van alle drie de auteurs impliciete politieke waarderingsoordelen ten grondslag liggen. Door Mensonides en Bolhuis worden deze impliciete waarderingsoordelen bovendien geveld

onder uitdrukkelijke vermelding van hun functie bij het Centraal Planbureau.

Ook in mijn artikel kwamen politieke waarderingsoordelen voor, maar deze werden niet door mij maar door anderen uitgesproken, namelijk door de respectieve ministers van Sociale Zaken. Deze waarderingsoordelen vormden voor mij als econometist een gegeven. Ik heb mij slechts tot taak gesteld de consequenties uit te rekenen van door politici geuite desiderata. Deze desiderata luidden onder andere:

- „Het lijkt beter de achterstand veroorzakende factoren *mechanisch* in het wettelijk minimumloon tot uitdrukking te doen komen” (minister Boersma);
- „Het kabinet wil in beginsel het minimumloon zijn relatieve betekenis laten *behouden*” (minister Albeda).

Ik heb laten zien, dat deze beide wensen tegelijkertijd kunnen worden verwezenlijkt door de hoogte van het minimumloon voortaan te baseren op slechts drie getallen, namelijk μ , α en ϵ — bijvoorbeeld ϵ . Het getal μ betreft het gemiddelde arbeidsinkomen. Het getal α geeft de door de politici gewenste plaats van het minimumloon in het gebouw van de arbeidsinkomens weer 2). Het getal ϵ slaat op de maat waarmee de politici het gebouw van de arbeidsinkomens willen meten, d.w.z. de (inkomens)politieke keuze van die kenmerken van het gebouw

1) Helaas voldoen niet alle berekeningen aan de wetenschappelijke eis, dat ze door anderen kunnen worden herhaald en aldus kunnen worden gecontroleerd. Met name van de door Mensonides en Bolhuis samengestelde tabel 1 is niet duidelijk hoe deze tot stand is gekomen. Is, bijvoorbeeld, het minimumloon gekoppeld aan alle arbeidsinkomens of alleen aan de arbeidsinkomens boven het minimumloon?

van de arbeidsinkomens waaraan de politici het minimumloon gekoppeld willen zien.

Bij wijze van voorbeeld heb ik voor α de plaats van het minimumloon in 1972 tot uitgangspunt genomen. Eveneens bij wijze van voorbeeld heb ik voor ϵ de door Tinbergens werk bekend geworden „maximale nivelleringsquote” E gebruikt, die kan variëren 3) tussen 1 en 0. Nu heb ik zelf met zoveel woorden als mogelijke bezwaren tegen het getal E aangevoerd dat het aan de ene kant ongevoelig is voor inkomensveranderingen beneden het gemiddelde maar, aan de andere kant, juist zeer gevoelig is voor een zogenaamde aftopping van hoge inkomens. Mensonides en Bolhuis hebben in het eerste deel van hun betoog deze bezwaren op een fraaie wijze rekenkundig geïllustreerd. De vloer, die zij simuleren, werkt hoofdzakelijk door op de inkomensverdeling beneden het gemiddelde en heeft dus slechts een gering effect op de verhoging van het minimumloon. Het plafond dat zij simuleren is een vorm van aftopping en werkt dus juist sterk door op het minimumloon. Dit alles is niet verrassend en een door mijzelf aangekondigd gevolg van de keuze van de maatstaf E. Ik heb aan deze aankondiging echter toegevoegd: „Wie deze bezwaren steekhoudend vindt, kan overstappen op een andere maatstaf, bijvoorbeeld op de standaardafwijking van de logaritmen. (...) Het hier voorgestelde aanpassingsmechanisme verandert (dan) ten principale niet”.

Alleen Poelman heeft deze suggestie gevolgd door de consequenties uit te rekenen van de door mij als voorbeeld genoemde alternatieve maatstaf σ . Op de conclusies, die hij in zijn berekening trekt, kom ik nog terug. Eerst zij opgemerkt dat ook hij de bezwaren, die tegen een bepaalde maatstaf (in dit geval S) gelden, niet als een argument behoeft te beschouwen om het gehele systeem van automatische aanpassing te verwerpen. Wie de consequenties van één bepaalde maatstaf niet accepteert, kiest een andere maatstaf. Er is namelijk altijd een maatstaf te vinden, die de beoogde kenmerken heeft.

Hier kom ik op de kern van de zaak, want de keuze van de maatstaf voor ϵ is uiteindelijk een politieke keus. Als Mensonides en Bolhuis het ongewenst achten, dat het minimumloon te veel uit de pas zou lopen met het „minimum plus”, d.w.z. met de inkomens vlak boven het minimumloon, doen zij niets anders dan het impliciet uiten van de politieke wens, dat niet de plaats van het minimumloon in het *totale* gebouw van de arbeidsinkomens moet worden gehandhaafd, maar dat het moet gaan om handhaving van het minimumloon ten opzichte van slechts één kamertje in het loongebouw, namelijk ten opzichte van het „minimum plus”. Dit is een

interessante opvatting, maar voor mij als positief economist waren niet de politieke desiderata van CPB-medewerkers maar die van CDA-ministers het uitgangspunt.

Hetzelfde kan worden gezegd van de conclusie van Poelman. Een „formule voor het aanpassen van het minimumloon waarbij ook de hogere inkomensklassen zijn betrokken” wijst hij af. Hij wil een ander aanpassingsmechanisme, blijkbaar een mechanisme waarin het minimumloon uitsluitend aan de lagere inkomens wordt aangepast. Dat is zijn goed recht, maar dan uit hij in feite geen kritiek op de door mij geleverde *onderzoeksoutput*, maar op de politieke *input* van de beide CDA-bewindslieden die juist wel gevraagd hebben om een mechanisme waarin het minimumloon niet alleen gekoppeld wordt aan de laagste cao-lonen, maar aan het gehele gebouw van de arbeidsinkomens. Wie de plaats van het minimumloon in het totale gebouw van de arbeidsinkomens wil handhaven, moet daarvan de consequenties aanvaarden. Eén van de consequenties is, dat inkomensnivellering aan de top onvermijdelijk op één of andere wijze doorwerkt in de voet.

Mensonides en Bolhuis merken ten overvloede op dat de afstanden tussen het minimumloon en het „minimum plus” aanleiding kunnen geven tot nieuwe aanpassingen. Ik zelf schreef al: „Niet voorkomen wordt, dat van de werking van het minimumloon een zekere straling uitgaat op de lagere cao-lonen, die op hun beurt weer het minimumloon optrekken. Wie ook dit wil voorkomen kan de eis, dat de relatieve plaats van het minimumloon in het loongebouw behouden blijft, niet langer handhaven”.

Evenzeer wordt een open deur ingetrapt als Mensonides en Bolhuis concluderen dat de aanpassing van het minimumloon ook in het door mij voorgestelde systeem arbitrair blijft, omdat er een keus gemaakt moet worden met betrekking tot de indeling van het loongebouw in loonklassen 4). Het spreekt vanzelf dat in het basisjaar bij Algemene Maatregel van Bestuur moet worden vastgesteld over welke loonklassen de getallen μ , α en ϵ worden berekend en hoe daarbij het midden van de hoogste loonklasse wordt bepaald. Wanneer deze Algemene Maatregel van Bestuur is getroffen, kan de aanpassing van het minimumloon inderdaad voor eens en voor al onduidelijk door het CBS worden vastgesteld.

Mensonides en Bolhuis concluderen ten slotte, dat in mijn voorstel de „politieke mist” zal toenemen omdat ook dan een periodiek terugkerende discussie over de hoogte van het minimumloon zal blijven bestaan. Het gebruik van het woord „toenemen” is wellicht een *exaggeratio politica* (politiserende overdrijving). Zij bedoelen waarschijnlijk dat in mijn voorstel de politieke

mist wordt „gehandhaafd”. Ook dit is echter onjuist. Want het door mij voorgestelde systeem beoogt niet de discussie over de hoogte van het minimumloon uit te bannen, maar de discussie te reduceren tot een zuiver politieke discussie over de gewenste waarde van het getal α . Het systeem heeft juist de verdienste dat elk voorstel tot verhoging of verlaging van het minimumloon, al wordt het in nog zo'n loontechnisch jargon geformuleerd, voortaan onmiddellijk zal worden herkend als een inkomenspolitiek voorstel tot wijziging van de plaats, die het minimumloon tot dusverre in het gebouw van de arbeidsinkomens innam.

J. van den Doel

2) Mensonides en Bolhuis suggereren ten onrechte dat het door mij voorgestelde systeem beoogt dat het minimumloon in de pas blijft met de inkomens *onder het gemiddelde*. Afgezien van één formulering, die inderdaad misverstand kan wekken, heb ik in mijn artikel op blz. 553 met zoveel woorden gesteld dat het gaat om de „eis, dat het minimumloon zijn relatieve plaats in het (totale) inkomensgebouw behoudt”, welke eis later wordt gespecificeerd tot handhaving van de plaats van het minimumloon in het gehele gebouw van de *arbeidsinkomens*.

3) In hun voetnoten 3 en 7 hebben Mensonides en Bolhuis over het hoofd gezien dat Enimmer gelijk kan zijn aan 1, zodat een negatief minimumloon niet uit de berekening kan voortvloeien.

4) Bij de berekening van de gegevens in tabel 3 hebben Mensonides en Bolhuis vermoedelijk veronachtzaamd dat een andere indeling in loonklassen niet alleen leidt tot een andere E, maar ook tot een andere α . De conclusie dat het berekende minimumloon 3,7% afwijkt van het feitelijke minimumloon staat dan op losse schroeven.

esb

Mededeling

Seminar marketing-informatiesysteem

De NIVE (Nederlandse Vereniging voor Management) en het NIMA (Nederlands Instituut voor Marketing) organiseren in samenwerking met de RU Groningen een seminar onder de titel:

„Het informatiesysteem ten behoeve van het marketing management”. Het doel van het seminar is a. inzicht te geven in de recente ontwikkelingen met betrekking tot de opstelling van marketingplannen en b. het geven van richtlijnen voor de opbouw van marketing-informatiesystemen en het gebruik van de computer daarbij. Projectleiders zijn Prof. Dr. A. Bosman en Drs. J. C. de Reuyl.

Data: 29 oktober t/m 2 november a.s. Plaats: Paterswolde. Kosten: f. 2.700 voor NIVE/NIMA-leden; f. 3.375 voor niet-leden. Aanmelding, toezending volledig programma of nadere informatie: NIVE, Van Alkemadelaan 700, Den Haag, tel.: (070) 26 43 41.

Elizabeth S. Johnson en Harry G. Johnson: *The shadow of Keynes*. Basil Blackwell, Oxford, 1978, £ 7,95, 253 blz.

Dit boek bundelt een reeks van artikelen, die de helaas vroeg overleden Harry Johnson en zijn vrouw hebben gepubliceerd in verschillende tijdschriften en „readers”. Zij behandelen daarin de hebbelijk- en ook de onhebbelijkheden van Keynes, beschrijven het milieu van Cambridge, zowel dat van de jaren dertig, als dat van de jaren vijftig, zij wisselen theoretische hoogstandjes af met roddelpraat, houden zich bezig met ernstige problemen, maar kennen ook ludieke momenten („Are savings male or female?”) en wijden bovendien hun aandacht aan zowel de voorgangers als de epigonen van Keynes. De samenhang in dit werk vol wisselingen steekt daarbij in de stelling van de auteurs, dat Keynes, zijn werk en het werk van de keynesianen slechts goed te begrijpen zijn in samenhang met het academische milieu van Cambridge en tegen de achtergrond van de maatschappelijke verhoudingen in Engeland.

In het eerste deel bouwt Elizabeth Johnson op een rustige wijze een goed beeld op van de man, die Keynes was. Haar formuleringen zijn in literair opzicht prachtig en haken bovendien in op de beelden, die een buitenlander in Engeland ziet. Over Keynes schrijft zij b.v.: „(H)e was not the man to be chagrined in the slightest to find his yesterday's winged words wrapping today's fish and chips”. Als redactrice van de *Collected writings* van Keynes blijkt zij te beschikken over veel detailinformatie, omdat Keynes opvallend veel aantekeningen en informele correspondentie heeft bewaard. Volgens Mrs. Johnson is dat te verklaren uit de omstandigheid, dat Keynes heel goed wist hoe belangrijk hij was. Zij sluit haar verhaal af met twee specifieke onderwerpen, nl. de houding van Keynes ten aanzien van de dienstplicht en de betrekkingen, die hij heeft onderhouden met Dr. Melchior, de Duitse onderhandelaar, die Keynes voor het eerst ontmoette tijdens de vredesonderhandelingen in Versailles.

Een ander onderwerp, waarop ik de aandacht wil vestigen, is de sociale en intellectuele achtergrond van de *General theory*, waaraan de auteurs een gezamenlijk artikel wijden. Keynes wordt hierin getypeerd als laat-Victoriaans. Hij groeide op in een beschermd milieu, elitair, losgerukt van het gewone leven, waarvan hij geen weet had. Zijn opvoeding wekte zijn belangstelling voor een breed scala van onderwerpen op intellectueel en kunstzinnig terrein. Geheel in overeenstemming met de geldende opvattingen in Cambridge ontwikkelde hij zich niet tot een wetenschappelijke econo-

mist, maar tot een soort van „all purpose”-intellectueel. . . „Had the late-Victorian world survived further into the twentieth century, Keynes. . . might. . . have become another one of those brilliant Oxbridge dons, maintaining academic respectability by dabbling in his subject when other calls on his time permitted and unknown outside Oxbridge except for the occasional dazzlingly superior newspaper article or review”.

Toen deze wereld echter instortte, voelde Keynes zich, gedreven door een sterk moreel verantwoordelijkheidsgevoel voor de armen — noblesse oblige — geroepen het fort te verlaten om de domme en duistere krachten in de maatschappij te bekampen. Hij wist daarbij heel goed, dat „brains” op Keynes rijmde en scheen de neiging niet te kunnen weerstaan bij iedere gelegenheid een plan te presenteren, waarmee twee, of indien gewenst, meer dan twee vliegen in één klap zouden kunnen worden geraakt.

Op economisch gebied werd zijn denken vrijwel geheel bepaald door de Marshalliaanse traditie. De aandacht gaat daarin uit naar de micro-economie onder de veronderstelling, dat monetaire verstoringen zouden kunnen worden verwaarloosd. Volgens de auteurs was dit mogelijk verantwoord in het laat-Victoriaanse tijdperk, waarin de conjunctuurschommelingen scherp en kort uitwerkten op de handel, maar weinig invloed hadden op de industrie en de werkgelegenheid. De Marshalliaanse benaderingswijze kon daardoor de problematiek van het algemene evenwicht ter zijde schuiven. In de tijd van Keynes werd dit braakliggende terrein heel actueel. Het werk van verschillende monetaristen, die toen hebben getracht hier een oplossing te bieden, heeft Keynes echter geridiculiseerd. Voor een deel zou hij dit werk niet hebben begrepen. Bovendien zou Keynes niet in staat zijn geweest veel interesse voor de wetenschappelijke merites van andere benaderingen op te brengen. De discussie ging vooral over het concept van opotting. Johnson meent in dit verband te kunnen stellen, dat de benadering van Keynes via de liquiditeitsvoorkeur een beter alternatief bood dan het „hoarding”-begrip.

Ironisch genoeg, gegeven de belangstelling van Keynes voor de invloed van het geld op de economie, ligt de zwakte van de *General theory* in de grove formulering van het monetaire deel. De neiging om de monetaire theorie opzij te zetten ten faveure van andere redeneringen ligt wellicht in haar moeilijkheidsgraad. Hoe het zij, Friedman kreeg daardoor de kans de keynesianen aan de kant te schuiven

met de stelling, dat het concept van de stabiele-geldvraagfunctie de essentie inhield van de kwantiteits-theoretische traditie van Chicago, terwijl de moderne keynesianen de theorie van de liquiditeitsvoorkeur eigenlijk allang hadden omgebouwd tot een stabiele-vraagrelatie voor geld. Overigens is dat op zich heel merkwaardig, omdat zowel Keynes als de neoklassieke theoretici uit zijn tijd uitgingen van een instabiele geldvraag. Volgens Johnson is noch het ene, noch het andere standpunt te verkiezen; de moderne monetaire theorie zou volgens hem zich moeten richten op de vraag onder welke voorwaarden kan worden verwacht, dat de monetaire sfeer een neutrale uitwerking op het economisch proces zal hebben.

Een derde onderwerp, dat er uitspringt, betreft de Britse economiebeoefening sinds de jaren vijftig. Keynes had Cambridge weer prestige in de wereld verschaft. Echter, volgens Johnson zou achteraf zijn gebleken, dat het werk van Keynes het einde van de Britse dominantie in de economische wetenschap markeerde. Hoewel de schrijver moet toegeven, dat wellicht vele oorzaken zijn aan te wijzen, beklemtoont hij sterk, dat de aard van de revolutie van Keynes en van de keynesiaanse economie daarbij een grote rol hebben gespeeld. Hierbij stelt hij het reilen en zeilen van de academische gemeenschap in Oxbridge aan de kaak. Behalve het isolement in wetenschappelijk opzicht, constateert hij het buitensluiten, wegdrukken en treiteren van andersdenkenden. Verder meent Johnson, dat de politisering van de economische wetenschap heeft geleid tot een soort van rottingsproces in de Britse beoefening van de economie.

Hoewel niet naar volledigheid strevend, wil ik niet onvermeld laten, dat één van de hoofdstukken is gewijd aan A.C. Pigou. Het is merkwaardig, dat over deze man, duidelijk behorend tot de intellectuele reuzen van Cambridge weinig is geschreven. Er zullen weinig lezers zijn, die wisten dat Pigou Marshall zo jong is opgevolgd, dat hij nog in de jaren vijftig colleges gaf en studenten begeleidde.

In een Nederlands periodiek heeft een bekend journalist onlangs de indruk gewekt, dat iedere econo- mist de *General theory* op z'n nachtkastje zou hebben liggen. Het is jammer genoeg niet waar; het schijnt één van die boeken te zijn, waarover veel wordt gepraat, maar dat door weinigen wordt gelezen. Overigens is Elizabeth Johnson van oordeel, dat het geen goede literatuur is voor het slapen gaan. Zij meent dat *Economic consequences of the peace, Essays in persuasion of Essays in biography* zich daarvoor beter lenen. Van mij mag ook *The shadow of Keynes* eervol op dit stapeltje boeken worden gelegd.

P.H. Admiraal



de rijksoverheid vraagt

directeur (mnl./vrl.) vac. nr. 9-0172/0936

voor het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
t.b.v. de Rijksgebouwendienst, Regionale Directie 's-Gravenhage e.o.

De Rijksgebouwendienst is in hoofdzaak belast met de zorg voor de huisvesting van de Hoge Colleges van Staat, de departementen van algemeen bestuur en de daaronder ressorterende diensten en instellingen. Onder de Centrale Directie van de Rijksgebouwendienst vallen zes regionale directies, waarvan één voor de regio 's-Gravenhage en omstreken, d.w.z. met inbegrip van Wassenaar, Voorburg, Rijswijk en Leidschendam. In deze regio zijn vele van de genoemde bestuursorganen gevestigd.

Taak: in algemene zin leidinggeven aan en coördineren van werkzaamheden van ca. 100 medewerk(st)ers. Deze activiteiten voltrekken zich op basis van ingediende programma's van eisen en zijn gericht op het verkrijgen van adequate huisvesting d.m.v. huur, aankoop, nieuw-, aan- en verbouw en het doen uitvoeren van onderhouds- en exploitatievoorzieningen. De directeur wordt in de leidinggevende taak bijgestaan door een adjunct-directeur c.i. Tot de taak van de directeur wordt i.h.b. gerekend voeren van overleg met vertegenwoordigers van bestuursorganen van rijk en gemeenten; onderhandelen met vertegenwoordigers van bedrijven werkzaam op de markt in onroerend goed; overleggen met de Directeur-Generaal van de Rijksgebouwendienst en diens naaste medewerkers.

Vereist: voltooide universitaire opleiding, economische of juridische faculteit; ervaring op het gebied van de onroerend-goed-markt en in een contactuele, organisatorische en coördinerende functie. Leidinggevende ervaring in een grote organisatie strekt tot aanbeveling.

Standplaats: 's-Gravenhage.

Salaris: afhankelijk van leeftijd en ervaring max. f 7759,- per maand.

Tel. inlichtingen worden verstrekt door de heer A. Nijhuis, Hoofd Afdeling Personeel en Interne Zaken, onder nr. (070) - 61 42 21, tst. 410.

Sollicitaties inzenden vóór 1 september 1979.

econoom (mnl./vrl.) vac. nr. 8-7474/0936

voor het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne
t.b.v. het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening, Afdeling Economie en Managementsinformatie

Taak: hij/zij zal als hoofd van deze afdeling worden belast met het opstellen van een overall-planning voor het instituut en het onderkennen van situaties die een planmatige aanpak vragen.

Daartoe behoort o.m.: adviseren inzake de organisatie-opzet voor projectteams, werkgroepen, stuurgroepen en de daartoe behorende overlegstructuren; adviseren van de directie, Instituutsraad en projectleiders over de gevolgen in tijd, geld en personeel van te nemen beslissingen, alsmede over de taakafbakening tussen de verschillende onderdelen van het instituut; adviseren over de toepassing van bepaalde technieken op het gebied van doelmatigheid en rationalisatie, alsmede ter zake van bedrijfs-economische aspecten verbonden aan de advies- en onderzoeksactiviteiten van het instituut. Daarnaast zal hij/zij worden ingeschakeld bij de advisering t.a.v. bedrijfs-economische aspecten verbonden aan de reorganisatie van de openbare watervoorziening, alsmede bij de advisering m.b.t. subsidieverleningen.

Vereist: doctoraal examen economie, bedrijfseconomische richting. Ervaring in een contactuele functie. Enige praktijkervaring strekt tot aanbeveling.

Standplaats: Leidschendam.

Salaris: afhankelijk van leeftijd en ervaring max. f 5155,- per maand.

Sollicitaties inzenden vóór 1 september 1979.