



Misverstanden over pakketvergelijking

A. P. ROS*

Inleiding

De financiële problemen waarin de overheid heden ten dage verkeert zijn groot. Dit is op zich geen nieuws. Wel nieuw is de grote aandacht die bij de pogingen het hoofd te bieden aan deze problemen aan het arbeidsvoorwaardenbeleid van de overheid wordt gegeven.

Een groot deel van de overheidsuitgaven is loongevoelig en het trendsysteem zorgt ervoor dat een stijging van de CAO-lonen in de particuliere sector doorwerkt in de beloning van ambtenaren en zogeheten trendvolgers. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de overheid — en door haar ingestelde adviescommissies — zich steeds meer is gaan beraden over de gevolgen van haar arbeidsvoorwaardenbeleid voor de begroting.

Zo luidde één van de aanbevelingen van de breed samengestelde Adviescommissie inzake het industriebeleid (de „commissie-Wagner”) „dat de overheid in sterke mate haar verantwoordelijkheid van werkgeefster in goed overleg met de bonden van overheidspersoneel tot uitdrukking brengt en daartoe een eigen beloningsbeleid ontwikkelt”

1). In het kader van de Heroverwegingen van de collectieve uitgaven werd ten aanzien van het arbeidsvoorwaardenbeleid van de overheid als een van de mogelijkheden het vervangen van het trendsysteem onderzocht 2). De Centraal Economische Commissie ten slotte verklaarde in haar rapport onomwonden dat een minder mechanisch trendbeleid dan tot dusverre ware te overwegen 3).

Het zijn slechts enkele voorbeelden die gemakkelijk tot een veel langere reeks zijn uit te breiden. De toon is veelal dezelfde: het trendsysteem moet verdwijnen om ook via de ambtenaren- en trendvolgerssalarissen ombuigingen in de collectieve sector te kunnen realiseren. Bovendien kan dan veel beter op de veranderingen in de arbeidsmarktsituatie worden ingespeeld. In dit verband wordt vaak gedacht aan een periodiek te houden onderzoek naar de verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen werknemers bij de overheid en in de particuliere sector (de pakketvergelijking)

en een daarop gebaseerd arbeidsvoorwaardenbeleid van de overheid als volwaardige vervanger van het trendsysteem. Hierbij steken echter de volgende drie misverstanden de kop op:

1. een pakketvergelijkend onderzoek is een belangrijk ombuigingsinstrument;
2. een pakketvergelijking is bedoeld als vervanging van het trendsysteem;
3. zo'n onderzoek is eenvoudig van aard en snel uit te voeren.

Op de gedachte dat pakketvergelijking geïdentificeerd zou mogen worden met bezuinigingen op de ambtenarensalarissen, is bij een andere gelegenheid al uitvoerige kritiek geleverd 4). Hier zal kort worden stilgestaan bij de relatie tussen pakketvergelijking en trendsysteem en zal vervolgens een aantal theoretische en praktische problemen worden behandeld die zich bij een pakketvergelijking voordoen.

Pakketvergelijking: een vervanger van het trendsysteem?

De tweede misvatting is de gedachte dat een pakketvergelijkend onderzoek slechts zin heeft als vervanging van het trendsysteem. Niets is echter minder waar. Er kan namelijk betoogd worden dat een pakketvergelijkend onderzoek juist bij uitnemendheid geschikt is als *ondersteuning* van het trendbeleid zoals dat nu gevoerd wordt. Immers, het trendbeleid is in principe bedoeld om een gelijke welvaartsontwikkeling voor ambtenaren en werknemers in het particuliere bedrijfsleven te bewerkstelligen 5) en voor het antwoord op de vraag of die gelijke welvaartsontwikkeling inderdaad plaatsvindt kan pakketvergelijkend onderzoek nuttige diensten bewijzen.

Andersom geredeneerd is een pakketvergelijking niet de enige mogelijke vervanger van het trendbeleid en, zoals straks zal blijken, zeker niet een optimale vervanger. Er is een scala van mogelijkheden, variërend van het uiterste van dwang, onderhandeling, overreding of overleg op centraal niveau, tot het vaststellen van de arbeidsvoorwaar-

den per functie of zelfs per individu. Pakketvergelijking is dus niet noodzakelijk een vervanger van het trendsysteem, en is ook niet het enige alternatief ervoor. Een eventueel besluit tot het instellen van een periodiek te houden pakketvergelijkend onderzoek houdt dus niet per definitie een afschaffing van de trend in.

Is een pakketvergelijking eenvoudig?

In theorie is een pakketvergelijkend onderzoek makkelijk. Definieer de te onderzoeken groepen werknemers (functies, rangen, beroepen of wat dan ook) zowel bij de overheid als in de particuliere sector 6), meet in beide sectoren alle vormen van inkomen die door die groepen verdiend worden, herleid alle inkomenscomponenten op één noemer en vergelijk die beide uitkomsten.

De praktijk is, zoals meestal, heel anders. De problemen beginnen al bij het achterhalen van sommige in geld luidende, huidige inkomensbestanddelen. Vervolgens zorgen de pensioenvoorzieningen voor grote moeilijkheden bij de herleiding op huidige inkomens. Ten slotte hebben we bij de niet in geld luidende inkomenscomponenten problemen met de inventarisatie en de waardering.

Informatie over inkomen in geld is vaak betrekkelijk eenvoudig te verkrijgen. Dat geldt in elk geval voor de overheid, maar ook voor de contractlonen in de particuliere sector. Over de niet-regelingslonen is echter al veel moeilijker iets te weten te komen, om over „extra” inkomen, zoals gratificaties en winstdelingen maar helemaal niet te spreken.

De pensioenvoorzieningen, die wel in geld luiden maar een *uitgesteld* inkomensbestanddeel vormen, zijn voor ambtenaren meestal anders geregeld dan voor werknemers in de particuliere

*De auteur dankt drs. A. G. J. Haselbekke, drs. C. A. Hazeu en prof. dr. D. J. Wolfson voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel. Uiteraard blijven onjuistheden voor zijn rekening.

1) Adviescommissie inzake het Industriebeleid, *Een nieuw industrieel elan*, 's-Gravenhage, 1981.

2) Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16625, nr. 4, blz. 90.

3) Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16625, nr. 5, blz. 108.

4) A. P. Ros en D. J. Wolfson, *Pakketvergelijking en collectieve besluitvorming*, *ESB*, 26 november 1980, blz. 1330-1333.

5) Dit werd nog onlangs door de minister van Binnenlandse Zaken benadrukt in de memorie van toelichting op de begroting van zijn departement voor 1981, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16400, Hoofdstuk VII, nr. 2, blz. 52.

6) Op dit probleem zal hier niet verder worden ingegaan. Zie A. P. Ros en D. J. Wolfson, *Vooronderzoek pakketvergelijking van arbeidsvoorwaarden*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage, 1980, blz. 14-21 en 45-49.

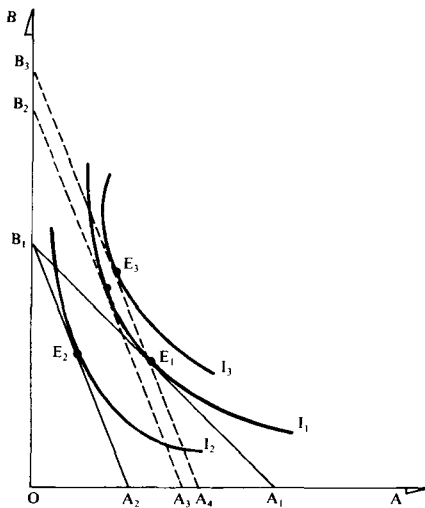
sector. Hoe hoog iemands pensioen zal zijn hangt, generaliserend gesproken, af van het voor hem geldende pensioensysteem en van zijn carrièreverloop. Vooral dit laatste is een onbekende factor. Bovendien moet „inkomen later” worden herleid tot „inkomen nu” en over de vraag welke discontovoet daarvoor gebruikt zou moeten worden is het laatste woord nog niet gezegd 7). Voor een voorbeeld van een poging, verschillen in pensioenvoorzieningen tussen werknemers bij de overheid en in de particuliere sector te kwantificeren wordt verwezen naar Quinn 8).

Het secundaire inkomen resulteert door het primaire geldinkomen te corrigeren voor ongebonden heffingen door of subsidies van de overheid. Dit kan, als het primaire inkomen eenmaal bekend is, vrij eenvoudig berekend worden. Op dit gebied is overigens al veel onderzoek gedaan, waarvan dankbaar gebruik gemaakt kan worden 9).

Grote problemen doen zich echter voor bij de *gebonden* inkomensbestanddelen, die in goederen, diensten of rechten worden genoten. Er is hier een scala van mogelijkheden waar te nemen. Zo zijn er in de eerste plaats natuurlijk goederen die werknemers als beloning van hun werkgever ontvangen: auto- en telefoongebruik, huur- of koophuis via de baas, voordelige inkoop van produkten van eigen bedrijf en „dienst”-reizen naar gewilde bestemmingen zijn slechts enkele voorbeelden. Verder diensten (c.q. betalingsregelingen daarvoor), zoals een voor ambtenaren en werknemers in het particuliere bedrijfsleven verschillende ziektekostenvoorziening en opleidingsmogelijkheden in de functie. En ten slotte ook „ongrijpbare” factoren als (on)zekerheid omtrent het behouden van de baan, de werkomstandigheden en de verantwoordelijkheid. Het is vrijwel ondoenlijk een overzicht te krijgen van de mate waarin werknemers in de particuliere en de collectieve sector hiervan „profijt hebben”.

Naast deze praktische moeilijkheden is er een probleem van theoretische aard. De waardering van deze tertiaire elementen van het inkomen kan namelijk in het algemeen niet geschieden door de genoten hoeveelheid te vermenigvuldigen met de prijs die het goed, de dienst of het recht in het vrije economische verkeer zou hebben. Het is nuttig eerst een onderscheid te maken tussen goederen die geheel of gedeeltelijk een prijs-subsidie krijgen en waarvan de werknemer zelf de gebruikte hoeveelheid kan bepalen (bij voorbeeld kilometervergoeding), en goederen die in vastgestelde hoeveelheden door de werkgever worden verstrekt (bij voorbeeld een auto van de zaak). In figuur 1 wordt het eerste geval, prijs-subsidie op een goed met mogelijkheid van hoeveelhedaanpassing, geanalyseerd voor een individuele werknemer.

Figuur 1. Gevolgen van een gebonden overdracht met hoeveelhedaanpassing



In deze figuur staat op de horizontale as de hoeveelheid van het gesubsidieerde goed A, en op de verticale as het totaal van de goederen die behalve A nog kunnen worden gekocht. Er wordt van uitgegaan dat het inkomen gegeven is en geheel wordt besteed en dat de indifferencecurven de gebruikelijke vorm hebben. Stel dat het individu in deze situatie, gegeven zijn inkomen en de regeling die de werkgever getroffen heeft, bij zijn werkgever ten hoogste A_1 stuks goederen kan kopen en dat hij anderzijds op de markt maximaal B_1 andere goederen kan verwerven. Zijn budgetlijn is dan A_1B_1 , welke raakt aan indifferencecurve I_1 , in het punt E_1 . Dit punt weerspiegelt onder de gegeven omstandigheden de optimale hoeveelheden A en B.

Wat is nu de juiste waardering voor de gebonden overdracht van A? Daartoe moeten we kijken hoe de situatie wordt als de werkgever het goed niet meer met een prijs-subsidie zou verstrekken. Het individu zou het goed dan tegen de marktprijs moeten kopen. In de figuur is deze verandering weer te geven met een benedenwaartse draaiing van de budgetlijn vanuit punt B_1 . Immers, het individu kan nu met zijn inkomen nog evenveel B maar minder A kopen. De nieuwe budgetlijn wordt nu bij voorbeeld A_2B_1 en het nieuwe optimum wordt gevonden in punt E_2 op indifferencecurve I_2 . De waardering van de gebonden overdracht van goed A kan nu in geld worden uitgedrukt door te bepalen welk bedrag het het individu mogelijk maakt van indifferencecurve I_2 naar I_1 terug te gaan. Dit bedrag wordt de compenserende variatie van de gebonden overdracht genoemd. In de figuur kan deze compenserende variatie gevonden worden door de budgetlijn A_2B_1 evenwijdig omhoog te schuiven (de prijs-

verhouding verandert niet en het individu krijgt er als het ware inkomen bij), totdat deze aan de indifferencecurve I_1 raakt. Dit is het geval voor budgetlijn A_3B_2 , en het denkbeeldige optimum ligt op I_1 . De compenserende variatie van de gebonden overdracht is — langs de B-as gemeten B_2-B_1 . Dit is een lager bedrag dan de marktwaarde van de overdracht. Deze marktwaarde is eenvoudig te bepalen: we weten hoeveel eenheden A het individu gebruikt in zijn optimum E_1 en we vermenigvuldigen deze hoeveelheid met de marktprijs. In de figuur wordt dit gevonden door een budgetlijn evenwijdig aan A_2B_1 (die de marktprijsverhouding immers weerspiegelt) door het optimum E_1 te trekken. Het resultaat is A_4B_3 en de marktwaarde van de gebonden overdracht is dus, in B gemeten, B_3-B_1 . Als de werkgever in plaats van een gebonden een ongebonden (vrij besteedbare) overdracht had gedaan welke zo hoog was dat het individu E_1 zou kunnen bereiken, dan zou E_1 niet gekozen zijn omdat met dit extra vrij beschikbare inkomen een hogere indifferencecurve dan I_1 zou kunnen worden bereikt. Het „echte” optimum zou dan E_3 worden, gelegen op de hogere indifferencecurve I_3 .

Het blijkt dus dat met een ongebonden inkomensoverdracht een hoger nutsniveau kan worden bereikt dan met een gebonden overdracht die — tegen de marktprijs gewaardeerd — even groot is. In termen van B: de marktwaarde van de gebonden overdracht is B_2-B_1 en de waarde die het individu aan die overdracht hecht is B_3-B_1 . Het verschil, B_3-B_2 , wordt „benefit deficiency” 10) of „benefit shortfall” 11) genoemd. De „gever” van het goed moet er op de markt het volle pond voor betalen, maar de „ontvanger” hecht er een lagere waardering aan omdat de overdracht niet vrij besteedbaar is. Het verschil van de twee is de „prijs die moet worden betaald voor het doorkruisen van de individuele

7) Zie A. P. Ros en D. J. Wolfson, op. cit., blz. 32-40.

8) J. F. Quinn, *Compensation in the public sector: are civil servants overpaid?*, paper gepresenteerd op het 36e IIFP-congres, Jeruzalem, 1980.

9) Zie bij voorbeeld C. A. de Kam, F. G. van Herwaarden en V. Halberstadt, *De inkomensontwikkeling van werknemers in de marktsector en in de publieke sector 1973-1977*, ESB, 14 juni 1978, blz. 592-597; Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid in 1977*, 's-Gravenhage 1981, in het bijzonder blz. 339-342.

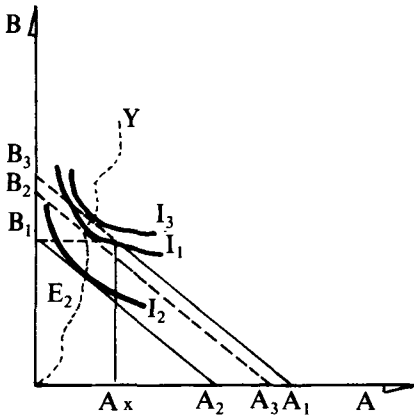
10) D. J. Wolfson, Zin en onzin van het tertiaire inkomensbegrip, in N. C. M. van Niekerk (red.), *Tertiaire inkomensverdeling*, Deventer, 1979, blz. 16-67.

11) J. Hartog, *De individuele waardering van overheidsuitgaven*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1980.

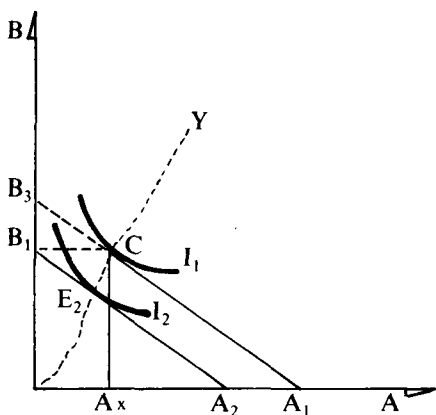
preferenties. Het blijkt dus dat waardering van gebonden inkomensbestanddelen tegen de vigerende marktprijs een overschatting inhoudt, zelfs als deze prijs onder condities van volledig vrije mededinging tot stand is gekomen. Alleen als gewerkt wordt met oneindig kleine veranderingen leidt zo'n methode tot acceptabele resultaten 12). Hier van zal in de praktijk zelden of nooit sprake zijn, getuige de hierboven genoemde voorbeelden.

Een andere moeilijkheid kan ontstaan als de werknemer bij een gebonden inkomensbestanddeel geen invloed uit kan oefenen op de ontvangen hoeveelheid. In de trant van het hierboven gegeven voorbeeld stelt een werkgever bij voorbeeld een auto van bepaald merk en type ter beschikking en de werknemer kan hem alleen accepteren of weigeren. Hij kan niet om een grotere of kleinere auto vragen (analytisch te zien als méér of minder „eenheden auto“). Het hangt nu van het verloop van de indifferentiecurve af of er een „benefit deficiency“ zal ontstaan. In de figuren 2, 3 en 4 wordt aangegeven welke mogelijkheden er zijn.

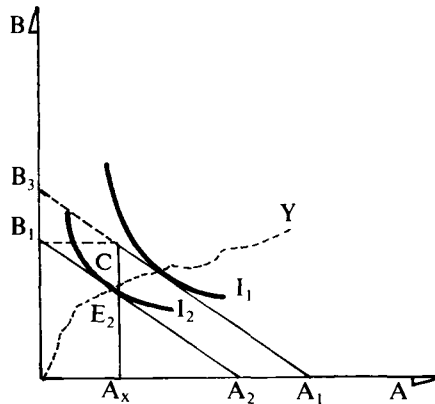
Figuur 2. Gevolgen van een overdracht zonder hoeveelhedaanpassing; „benefit deficiency“



Figuur 3. Gevolgen van een overdracht zonder hoeveelhedaanpassing; geen „benefit deficiency“ (grensgeval)



Figuur 4. Gevolgen van een overdracht zonder hoeveelhedaanpassing; geen „benefit deficiency“ (algemeen)



In alle drie de figuren geldt voor de situatie waarin het individu alleen vrij beschikbaar inkomen ontvangt, de budgetlijn A_2B_1 . Net als in figuur 1 wordt in het geval zonder gebonden overdrachten het optimum bereikt in punt E_2 , gelegen op de indifferentiecurve I_2 . Als nu de werkgever A_x eenheden van goed A aan het individu ter beschikking stelt, zonder dat deze over die hoeveelheid kan beslissen, wordt de nieuwe (geknikte) budgetlijn A_3CB_1 . Deze lijn wordt gevonden door A_2B_1 simpelweg A_x eenheden naar rechts te verschuiven. Het gearceerde lijnstuk B_1C behoort theoretisch ook tot de mogelijkheden, al zal een rationeel handelend individu hier nooit een optimum bereiken. Immers, op dit lijnstuk is steeds méér A mogelijk zonder opoffering van eenheden B . Pas nadat het punt C is bereikt wordt een echte afruil noodgedwongen. De relevante budgetlijn is derhalve A_3C . In figuur 2 is het geval weergegeven waarin de gebonden overdracht een „benefit deficiency“ veroorzaakt. De indifferentiecurven hebben een zodanige vorm dat zij met de nieuwe budgetlijn geen raakpunt gemeen hebben. De hoogst bereikbare indifferentiecurve is I_1 , die wel door het punt C gaat maar een suboptimaal resultaat oplevert. De compenserende variatie is, analoog aan de redenering bij figuur 1, gelijk aan B_2-B_1 . De marktwaarde van het goederenpakket is wederom B_3-B_1 , zodat de „benefit deficiency“ B_3-B_2 bedraagt. In dit geval wordt de hoeveelheid die door de werkgever beschikbaar is gesteld, inderdaad geconsumeerd. Als echter de marktwaarde van de gebonden overdracht in vrij besteedbaar inkomen was ontvangen zou het individu er minder van hebben gekocht en een hogere indifferentiecurve (i.c. I_3) hebben bereikt. In figuur 3 wordt eveneens precies de van de werkgever ontvangen hoeveelheid A geconsumeerd. Hier is deze A wél optimaal. De budgetlijn A_3C raakt hier namelijk wél aan een indifferentiecurve (I_1). Er wordt bij deze toevals-

treffer een „echt“ optimum bereikt en de compenserende variatie is gelijk aan de marktwaarde.

In figuur 4 is eveneens sprake van een „echt“ optimum. Hier wordt zelfs meer van het goed A geconsumeerd dan de werkgever ter beschikking stelde. De rest wordt er op de markt bijgekocht. Ook in dit geval is er geen sprake van een „benefit deficiency“. Vergelijking van de figuren 2, 3 en 4 leert dat het verloop van het inkomensconsumptiecurve (de curve die de optima bij verschillende inkomens verbindt, in alle figuren Y genoemd) bepaalt of er een „benefit deficiency“ ontstaat. Loopt deze curve links van het knikpunt van de budgetlijn (punt C) dan gebeurt dit wel. Loopt de curve dóór het punt of rechts ervan, dan gebeurt dit niet. Met andere woorden: hoe inkomensinelastischer de vraag naar goed A is, hoe groter de kans dat er een „benefit deficiency“ ontstaat. Of, in alledaagse taal, hoe noodzakelijker het goed, hoe groter de kans dat de marktwaarde van de gebonden overdracht een overschatting van de werkelijke waarde (voor de werknemer) is. Of, nog populairder gezegd: als we zowel een huis van de zaak als een jaarlijks snoepreijse naar een vastgestelde bestemming tegen de marktprijs waardeeren, zitten we er in het eerste geval waarschijnlijk verder naast dan in het tweede.

Nog twee complicaties. In de figuren zijn tot nu toe continue budgetlijnen en indifferentiecurven getrokken. Dat betekent dat we uitgegaan zijn van de veronderstelling dat de goederen deelbaar zijn en dat ze in ieder geval op een markt zijn te verkrijgen. De eerste complicatie is dat veel goederen echter niet in oneindig kleine eenheden zijn te splitsen, of als er eenmaal iets van aanwezig is, niet zo eenvoudig een hoeveelhedaanpassing kunnen ondergaan. In de figuren 2, 3 en 4 was die onmogelijkheid van hoeveelhedaanpassing er al wat betreft de gebonden overdracht aan de werknemer, maar kon deze er op de markt nog (oneindig kleine) hoeveelheden bij kopen. Bij grootschalige overdrachten, zoals bijvoorbeeld de auto van de zaak, is een kleine hoeveelhedaanpassing, ook naar meer goederen, meestal niet mogelijk. Als een consument voor de beslissing staat of hij op de markt een auto zal kopen, kan hij de afmeting, het motorvermogen, het aantal deuren e.d. in zijn afweging betrekken. Kleine veranderingen in deze karakteristieken (op te vatten als hoeveelhedaanpassingen) zijn dan mogelijk. Heeft een werknemer echter een auto van zijn werkgever ontvangen, dan zijn deze karakteristieken voor hem een gegeven. De keuze is dan discontinu: de auto weigeren, de auto accepteren en, na dat punt, weer alle keuzemogelijkheden voor

12) J. Hartog, op. cit., blz. 7 e.v.

een tweede auto hebben. Dat betekent dat de werknemer dichtbij het knikpunt van zijn nieuwe budgetlijn géén keuzemogelijkheden heeft en teruggedrongen wordt naar dit punt, óf naar een punt op de budgetlijn dat twee auto's aangeeft. In beide gevallen wordt een suboptimale oplossing gevonden en ontstaat er dus een „benefit deficiency”. Ook een situatie als geschetst in figuur 4 kan dus in de praktijk zeer wel tot een suboptimale oplossing leiden en daarmee waardering tegen marktprijzen onjuist laten worden.

De tweede complicatie ontstaat als een gebonden inkomensbestanddeel in vaste hoeveelheden niet op een markt is te kopen. Hoeveelheidsaanpassing naar beide richtingen is dan uiteraard onmogelijk. Te denken valt hier aan bij voorbeeld een opleiding in het bedrijf of de dienst, die alleen door de werkgever wordt of kan worden verzorgd (opleiding tot belastinginspecteur?). Hier wordt alleen een optimum bereikt als de „toevalstreffer” van figuur 3 opgeld doet. In alle andere gevallen ontstaat een „benefit deficiency”.

Alles bij elkaar blijkt dat in veel gevallen redenen bestaan om waardering van gebonden inkomensbestanddelen tegen de marktprijzen als onnauwkeurig af te wijzen. En omdat we gewoonweg niet kunnen achterhalen in welke (weinig voorkomende) gevallen die nog wel tot acceptabele resultaten zou leiden, is waardering tegen de marktprijs in het algemeen te onzeker om er een degelijke vergelijking van pakketten arbeidsvoorwaarden mee te onderbouwen. Intussen is met het aldus gevonden bedrag wel de absolute bovengrens van de waardering gevonden. Dit gegeven is altijd nog beter dan niets. We weten dan in elk geval beneden welk bedrag de gebonden inkomensbestanddelen gewaardeerd moeten worden, helaas nog niet hoeveel daar beneden.

De vraag rijst of het ook mogelijk is een relevante ondergrens van de waardering te vinden. Hiervoor gaan we even terug naar figuur 1. Het verloop van geen der indifferentiecurven is bekend, dus raaklijnen aan deze curven kunnen we niet bepalen. De enige uitzondering is de budgetlijn B_1A_1 , die raakt aan indifferentiecurve I_1 in punt E_1 . Dit punt is namelijk bekend, het is de combinatie die het individu in de te onderzoeken situatie werkelijk consumeert. De helling van deze budgetlijn is gelijk aan de vigerende prijsverhouding en deze is ook bekend. Het resultaat is echter triviaal: we komen in punt B_1 uit en dit betekent dat de individuele waardering van gebonden inkomensbestanddelen ten minste nul bedraagt. De werkelijke waardering ligt ergens tussen nul en de marktwaarde, maar waar precies blijft onbekend.

Indexcijfers

Een andere, praktische mogelijkheid

om de waardering beter te begrenzen zou een benadering met behulp van prijsindexcijfers kunnen zijn. De theorie van de „echte” index van de kosten van levensonderhoud probeert een benadering te vinden van de verhouding tussen de waarde van twee goederenpakketten die gelijk nut opleveren. We hebben bij de waardering van gebonden inkomensbestanddelen — analytisch gezien — ook te maken met een prijsverandering, dus wellicht kunnen we met deze theorie iets verder komen. Onder bepaalde voorwaarden ligt de waarde van de gezochte „echte” prijsindex tussen het huidige gewogen (Paasche) en het basisgewogen (Laspeyres) prijsindexcijfer van de twee pakketten. Het Laspeyres indexcijfer is te berekenen omdat hiervoor (in termen van figuur 1) de waardering van pakket E_1 tegen oude en nieuwe prijzen bekend moet zijn. Het laatste indexcijfer kunnen we echter niet berekenen, want daarvoor moeten we het nieuwe pakket (E_2) waarden tegen nieuwe en oude prijzen. Deze laatste waardering is niet te achterhalen. Verder wordt ook niet aan de gestelde voorwaarde voldaan. Deze komt er in termen van prijzen op neer dat de prijsverandering oneindig klein moet zijn (13). En dat is bij gebonden inkomensbestanddelen meestal nooit het geval. Dus zelfs al zouden we zowel het Laspeyres als het Paasche prijsindexcijfer weten, is het nog niet zeker dat de gezochte index tussen deze twee ligt.

Hartog (14) onderzocht de praktische toepasbaarheid van nog enkele benaderingen van de echte prijsindex en constateerde dat ook van deze ingewikkelder vormen (Fisher's ideale index en de Törnqvist-index) geen oplossing te verwachten valt. De liefhebbers verwijs ik verder naar zijn betoog. Alles bij elkaar blijkt er dus (nog) geen praktisch werkende objectieve methode te zijn voor het correct waarden van gebonden inkomensbestanddelen.

De arbeidsmarkt

Er is nog een mogelijkheid die ons op het eerste gezicht een antwoord lijkt te kunnen geven. Helaas (toegegeven, het wordt eentonig), is de informatiewaarde van deze benadering gering. Het gaat hier om een praktische uitwerking van de door Samuelson geïntroduceerde „revealed preference”-methode (15). In het kort komt de gedachtengang op het volgende neer. Individuen hebben voorkeuren die in het geval van pakketvergelijking (nog) niet altijd per inkomensbestanddeel zijn te achterhalen. Een individu waardeert zelf wel alle lusten en lasten die verbonden zijn aan een bepaalde functie bij een bepaalde werkgever. En het resultaat van die afweging komt onder andere tot uitdrukking in zijn gedrag op de arbeidsmarkt en dat is wel te meten.

Zo vormt het aantal personen dat in

een bepaalde periode een bepaalde functie in de marktsector verruult voor een zelfde c.q. gelijkwaardige functie bij de overheid in vergelijking met de „tegenovergestelde stroom” een indicatie van de relatieve aantrekkelijkheid van de arbeidsvoorwaarden bij de twee sectoren. Uiteraard kan een dergelijke uitspraak alleen gedaan worden als de vergelijking is gezuiverd voor de invloed van alle mogelijke andere factoren. Heel belangrijk is in dit verband de vraag naar arbeid in een zelfde of soortgelijke functie bij het bedrijfsleven en de overheid. Het is bij voorbeeld niet verwonderlijk dat als in één van de twee sectoren de werkgelegenheid in een functie sneller toeneemt dan in de andere, de stroom naar die groeiende sector groter zal zijn dan andersom.

Als echter in één sector de werkgelegenheid in een functie achteruit gaat, wordt de vergelijking dubieus. Werknemers die door deze ontwikkeling zonder werk (dreigen te) komen, hebben niet de keus tussen werken in de ene of in de andere sector, maar tussen werken in de andere (niet-inkrimpende) sector, werken in een *andere functie*, of zonder werk komen. Het woord „keus” wordt in dit geval een leeg begrip en de verhouding instroom-uitstroom weerspiegelt niet meer de relatieve aantrekkelijkheid van de arbeidsvoorwaarden van de te onderzoeken functies alleen. En daarmee komt ook deze methode om pakketten arbeidsvoorwaarden te vergelijken op losse schroeven te staan.

Natuurlijk heeft de overheid bij de bepaling van haar arbeidsvoorwaardenbeleid te maken met randvoorwaarden die de arbeidsmarkt haar oplegt (16). In de eerste plaats heeft zij in dit opzicht te maken met één van de algemeen aanvaarde centrale doelstellingen van economische politiek, te weten het streven naar een evenwichtige, optimale economische groei. Onverenigbaar met dit streven zou een arbeidsvoorwaardenbeleid zijn dat ten opzichte van de particuliere sector een dermate grote zuigkracht uitoefent dat de productie-

13) Voor een heldere, beknopte uiteenzetting van deze materie, zie R. G. D. Allen, *Index numbers in theory and practice*, Macmillan, Londen en Basingstoke, 1975, blz. 65-72. Uitvoerig werd de theorie van de echte prijsindex voor het eerst uitgewerkt in A. A. Konüs, The problem of the true index of the cost of living, *Econometrica*, nr. 7, januari 1939, blz. 10-29, en H. Schultz, A misunderstanding in index-number theory: the true Konüs condition on cost-of-living index numbers and its limitations, *Econometrica*, nr. 7, januari 1939, blz. 1-9.

14) J. Hartog, op. cit., blz. 18-20.

15) P. A. Samuelson, *Foundations of economic analysis*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1947, blz. 146 e.v.

16) Zie ook E. A. Bolhuis, Salarisontwikkeling bij de overheid, 1920-1980, *ESB*, 5 augustus 1981, blz. 745-750.

capaciteit in deze sector blijvend wordt aangetast. Ten tweede ondervindt de overheid *als werkgever* een randvoorwaarde bij haar beleid inzake de arbeidsvoorwaarden van haar werknemers. Volgens de Memorie van Toelichting bij de begroting van Binnenlandse Zaken 1980 is het personeelsbeleid van de overheid gericht op het verwezenlijken van onder andere „de aanwezigheid van voldoende personeel van voldoende kwaliteit om de bestaande en toekomstige taken van de rijksdienst zo goed en zo doelmatig mogelijk te helpen verrichten” 17). De overheid kan haar arbeidsvoorwaarden dus ook niet zo ongunstig laten zijn dat zij geen mensen meer kan krijgen. Aldus wordt een begrenzing van de speelruimte voor het arbeidsvoorwaardenbeleid van de overheid aangegeven, voor de toetsing waarvan het arbeidsmarktgedrag van werknemers nuttige gegevens kan verschaffen. Betrouwbare conclusies over de precieze verschillen in pakketten arbeidsvoorwaarden zijn onder de huidige omstandigheden uit een dergelijke benadering echter niet af te leiden.

Besluit

Het blijkt dat er bij de praktische uitwerking van een volwaardig pakketvergelijkend onderzoek nogal wat problemen rijzen en dat de gedachte dat zo'n onderzoek snel en eenvoudig is uit te voeren, op een misvatting berust. Al te veel *pessimisme omtrent de praktische relevantie* is echter ook niet op zijn plaats. We kunnen nog niet alles te weten komen, maar wel veel. En de waarde van een aantal inkomensbestanddelen kan in ieder geval benaderd c.q. begrensd worden. Wat betreft de zaken die (nog) niet bekend zijn is bereidheid bij de betrokken partijen in ieder geval af te durven spreken *hoe* men tot een uitspraak zal komen, gewenst.

Verder verdient de ontwikkeling van theoretisch verantwoorde en praktisch toepasbare methoden om de nog bestaande moeilijkheden te kunnen oplossen, de hoogste prioriteit. Dan kan misschien eindelijk eens echt worden onderzocht hoe de arbeidsvoorwaarden van werknemers in de collectieve en de particuliere sector zich in diverse functies tot elkaar verhouden. Als we die informatie tenminste echt willen hebben.

A. P. Ros

17) Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15800, Hoofdstuk VII, nr. 2, blz. 56.