

De Brain Drain

In deze sombere tijden, waarin we gewend zijn geraakt aan het parool dat alleen langdurige loonkostenmatiging en sanering van de collectieve sector tot herstel kunnen leiden, wekt de aankondiging dat de regering denkt aan z.g. „arbeidsmarkttoeslagen” voor schaars overheidspersoneel verbazing. Voorlopig komen alleen automatiseringsdeskundigen in aanmerking, maar naar het schijnt maken ook accountants, belastingspecialisten, technici en, in de gesubsidieerde sector, hoogleraren, een kans op een toeslag. Het extraatje is hun natuurlijk van harte gegund en veel effect op de begroting zal het wel niet hebben, maar het doet toch denken aan de Toxopeus-ronden uit 1962 – 1967 die de salarissen van het overheidspersoneel met ettelijke procenten verhoogden om zo vooral het hogere personeel voor het openbare ambt te behouden. De associatie met de Toxopeus-ronden wordt sterker nu er zelfs al wordt gesproken over een „brain drain” van overheidspersoneel naar de marktsector, die alleen door het bieden van een financiële toeslag kan worden gestopt.

Het gaat echter om meer dan alleen het beter betalen van een handvol overheidsdienaren. De schaarstepremie moet worden gezien tegen de achtergrond van een complex van maatregelen die beogen de beloningsstructuur van de overheid beter bij de schaarsteverhoudingen op de markt te laten aansluiten en de flexibiliteit van het overheidsapparaat te vergroten. Het trendbeleid, dat de salarissen van ambtenaren en werknemers in de gesubsidieerde en gepremieerde sector koppelt aan een index van de belangrijkste cao's in de marktsector, blijkt slechts verstarrend te hebben gewerkt: het gros van de ambtenaren, zo berekende het CPB, verdient ten opzichte van werknemers in het bedrijfsleven te veel, terwijl de best betaalde 20 procent van de overheidsdienaren een achterstand ten opzichte van de markt heeft opgelopen 1). Het verlagen van de aanvangssalarissen van rijks- en gemeente-ambtenaren, de diverse Bestek-kortingen, de 2%-operatie die het arbeidsvolume van de centrale overheid met vier maal twee procent wil verminderen, en de privatiserings- en heroverwegingsoperaties moeten in hetzelfde licht worden gezien als de arbeidsmarkttoeslagen: zij moeten de allocatie in de kwartaire sector verbeteren. De kortingen treffen immers het merendeel van de overbetaalde, overtollige ambtenaren en de „brain drain”-toeslag zorgt ervoor dat het schaarse personeel de dans ontspringt.

Zo'n beleid, dat het niveau van beloning beter wil afstemmen op de schaarsteverhoudingen, is niet zonder gevaren. Het criterium voor de hoogte van de beloning is immers niet langer de zwaarte van de functie of de geleverde prestatie, maar wordt geheel exogeen aan de situatie op de arbeidsmarkt ontleend. En dat is, ook in de marktsector waar de correlatie tussen beloning en schaarsteverhouding zwak is 2), ongebruikelijk voor de Nederlandse arbeidsverhoudingen. Schaarste lijkt daarom geen goed criterium voor beloning omdat het botst met bestaande rechtvaardigheidsgevoelens. Het „keeping up with the Joneses”-verschijnsel kan er dan toe leiden dat de oude loonstructuur wordt hersteld, maar dan op een hoger niveau. Bovendien is het niet waarschijnlijk dat een als tijdelijk bedoelde „brain drain”-toeslag even gemakkelijk wordt opgeheven wanneer de schaarste is verdwenen als ingesteld in tijden van tekorten op deelmarkten van de arbeidsmarkt. En zelfs als de toeslag verdwijnt, wijst de praktijk van de loonvorming erop dat de incidentele looncomponent dan al gauw uitkomt biedt om de resulterende inkomensdaling te compenseren.

Maar ook als een hoge mate van loondifferentiatie op grond van schaarstever verschillen wél mogelijk blijkt, zijn de problemen de wereld niet uit. De overheid zal vervolgens een oplossing moeten vinden voor het oude probleem van de pakketvergelijking. De functies in de markt- en de kwartaire sector zullen immers op één noemer moeten worden gebracht om te voorkomen dat ambtenaren, of hun organisaties, gaan verwijzen naar een groep werknemers in het bedrijfsleven met een hogere beloning in de hoop door dit strategische gedrag een „brain drain”-toeslag in de wacht te slepen. Om zich daar tegen te wapenen zal de overheid over een pakketvergelijking moeten beschikken, die echter niet eenvoudig is op te stellen omdat de verschillen tussen de markt- en overheidssector complex zijn. Zo betaalt de overheid

de AOW/AWW-premie voor haar werknemers in tegenstelling tot de werkgevers in het bedrijfsleven, het incidentele loon in de markt is doorgaans hoger dan bij de overheid evenals de „fringe benefits”, de carrièremogelijkheden verschillen enz. Echt ingewikkeld wordt het wanneer rekening wordt gehouden met de burgerlijke staat en de samenstelling van het gezinsinkomen; een alleenverdienende technicus met een modaal inkomen ziet zijn inkomen als hij besluit te trouwen veel sterker toenemen wanneer hij in de publieke sector werkt dan wanneer de markt zijn werkterrein is, terwijl een trouwlustige alleenverdienende directeur-generaal zijn plannen beter kan uitstellen tot de „brain drain” hem naar de marktsector voert 3). De arbeidsmarkt lijkt door al deze factoren zo ondoorzichtig dat zelfs een hoge ambtenaar moeite zal hebben de structuur ervan direct te doorgronden (en anders is het terecht dat hij wordt weggekocht). De mobiliteit, en het gevaar voor een „brain drain”, zal hierdoor gering zijn. Alleen in het geval dat het *netto* beloningsverschil tussen vergelijkbare functies in het bedrijfsleven en de kwartaire sector zo groot is dat de aantrekkelijkheid van de een of andere sector evident is zal een „brain drain” op gang komen, maar dan biedt een bescheiden arbeidsmarkttoeslag van 10% ook geen soelaas.

Misschien is de angst voor de „brain drain” zelfs misplaatst. Het is denkbaar dat de expansie van de kwartaire sector in de jaren zestig en zeventig tot een hooggekwalificeerde arbeidsreserve binnen de muren van de ministeries en instellingen heeft geleid. En waarom zou de overheid op de arbeidsmarkt werven en door het bieden van toeslagen concurreren met het bedrijfsleven als binnenshuis goedkoper in vacatures kan worden voorzien? Er zijn enkele aanwijzingen die het bestaan van zo'n interne reserve bevestigen. Zo blijkt dat de kwartaire sector in de jaren zestig en zeventig de sterke toename van het aanbod van hooggekwalificeerd personeel grotendeels heeft geabsorbeerd. Het gevolg is geweest dat het niveau van de functies van employés in de kwartaire sector in de jaren zestig sterk toenam 4), en het loonniveau t.o.v. lager geschoolden niet daalde. In de jaren zeventig veranderde de aard van de expansie van de kwartaire sector en ging zij gepaard met een sterke daling van het functieniveau, zozeer zelfs dat in 1977 het doorsnee functieniveau bij de overheid lager was dan in 1960. De loonsverhouding van hoger gekwalificeerden ten opzichte van lager geschoolden bleef echter gehandhaafd of steeg zelfs 5), terwijl de absorptie van hooggeschoolden bleef doorgaan. Door de starheid van de lonen lijkt het aannemelijk dat hooggekwalificeerden in toenemende mate functies gingen vervullen die vroeger door lager opgeleiden werden ingenomen. Een voorbeeld is het onderwijs waar duidelijk sprake is van een overkwalificatie van leerkrachten, die naar hun bevoegdheid worden betaald en niet naar het type school waar les wordt gegeven.

Als deze ontwikkeling zich inderdaad heeft voorgedaan, kan de „brain drain” zelfs positieve effecten hebben. De trek van overheidspersoneel naar de marktsector zal dan immers de allocatie van productiefactoren verbeteren: in de kwartaire sector neemt de onderbenutting van kwalificaties af, en het bedrijfsleven kan gemakkelijker in zijn vacatures voorzien. Natuurlijk kan het soms nodig zijn een tijdelijke arbeidsmarkttoeslag voor bepaalde sleutelfuncties te bieden, maar in het algemeen is de beste aanbeveling voor overheden die met het „brain drain”-probleem kampen even duidelijk als eenvoudig: doe niets!

H. Kamps

1) CPB, *Macro Economische Verkenning 1983*, blz. 66.

2) Zie de adviezen van J.C. van Ours, C. Molenaar en J.A.M. Heijke, in: *De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur*, Preadviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel, Den Haag, 1982.

3) F.G. van Herwaarden en C.A. de Kam, Plussen op de minlijn, *ESB*, 17 juni 1981.

4) F. Huijgen, B.J.P. Riesewijk en G.J.M. Conen. *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland. Bevolking in loondienst in de periode 1960 – 1977*, Den Haag, 1983.

5) J. Ritzen, *Wat is onderwijs ons waard. Een sociaal-economische benadering*, Groningen, 1983, blz. 80.