

Het model van Spence en de dynamiek van de ambtenarensalarissen

De ontwikkeling van de ambtenarensalarissen in Nederland is opmerkelijk. Het niveau van de inkomens in de publieke sector is nooit gekoppeld aan de produktiviteit van de ambtenaren, maar wel aan de produktiviteit van de werknemers in de private sector. Eenvoudigheidshalve heeft de overheid altijd de gemiddelde produktiviteit in de private sector, in het kader van het zogenaamde trendbeleid, tot richtsnoer voor haar salarisbeleid gemaakt.

De salarissen zijn vrijwel steeds met uniforme percentages verhoogd, zelfs na de legendarische Toxopeus-ronde in 1964, toen de hoogste salarissen zelfs met 40% omhoog gingen. Speciaal in de universitaire sfeer werden toen excessieve inkomens betaald aan hoogleraren, leden van de wetenschappelijke staf en andere leden van het personeel. Een zeer hoge fractie van de in die kring uitgekeerde loonsom is over de jaren heen functieloos geweest; de meeste medewerkers ontvingen een surplus-inkomen, dat niet nodig was om hun arbeidsprestatie uit te lokken. Zelfs kan de vraag opkomen of door de Toxopeus-ronde niet later een toevloed is uitgelokt van niet werkelijk geïnteresseerde, zogenaamde wetenschappelijke medewerkers, die niet zozeer de wetenschap dienden maar verliefd werden op de uitzonderlijk gunstige primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden. De laatste jaren is gepoogd de stormachtige ontwikkelingen uit het verleden, niet alleen bij de universiteiten, maar ook in andere afdelingen van de publieke sector te corrigeren. Ondanks de weerstand van de legendarische leiders van de ambtenaren Dutman en Van der Scheur is dit beleid redelijk succesvol geweest.

Niettemin doen zich nu problemen voor die het spiegelbeeld zijn van wat we in de jaren zestig hebben gezien. In sommige sectoren worden salarissen vastgesteld die onvoldoende zijn om de arbeidsprestatie uit te lokken, bij voorbeeld in de sfeer van de automatisering. De vraag komt op welke beweging de komende jaren voor de ambtenarensalarissen kan worden verwacht. Op deze en andere vragen geven we in dit artikel een antwoord, aan de hand van een model van de arbeidsmarkt van Spence¹. Daarop passen we enkele variaties toe, die in

dit kader van belang zijn, terwijl allerlei verfijningen op deze plaats verder buiten beschouwing blijven.

Het model van Spence

Volgens een eenvoudige versie van het model van Spence reageert de overheid op een verzameling ambtenaren met een individueel uiteenlopende produktiviteit, die zich aan het oog van de overheid onttrekt, met een uniforme salarisstructuur. Als de individuele ambtenaren op geen enkele wijze signalen geven, waaruit hun eigen produktiviteit blijkt, ontvangen alle ambtenaren een zelfde salaris, overeenkomstig de verwachte produktiviteit, daar de overheid de verschillen in produktiviteit niet kan onderkennen en derhalve niet kan individualiseren. Stel de fractie ambtenaren met produktiviteit x_1 bedraagt p_1 . Dit zijn de ambtenaren met de laagste produktiviteit. Er zijn in mijn versie van het model nog twee groepen, een midden-groep met produktiviteit x_2 en een groep van topambtenaren met produktiviteit x_3 . Er geldt dus $0 < x_1 < x_2 < x_3$ en $p_1 + p_2 + p_3 = 1$. Als wordt aangenomen dat de overheid de samenstelling van haar ambtenarencorps kent en derhalve op de hoogte is van de paren (p_i, x_i) , dan biedt de minister van Binnenlandse Zaken het evenwichtssalaris $w = x_1 p_1 + x_2 p_2 + x_3 p_3$ aan².

Spitsen we deze uitdrukking toe op de ambtenaren met de hoogste produktiviteit x_3 , dan zien wij direct dat zij in het algemeen een lager salaris ontvangen dan met hun produktiviteit overeenkomt immers: $w = x_3 + p_1(x_1 - x_3) + p_2(x_2 - x_3)$.

De ambtenaren met de laagste produktiviteit krijgen een hoger salaris dan met hun produktiviteit overeenkomt, zoals direct blijkt uit

$$w = x_1 - p_2(x_1 - x_2) - p_3(x_1 - x_3).$$

Vervolgens blijkt ook dat het nadeel voor de ambtenaren met de grootste produktiviteit groter wordt, naarmate zij een kleiner deel uitmaken van de totale populatie van ambtenaren. De ambtenaren met de laagste produktiviteit profiteren meer van het gebrek aan kennis bij de overheid, naarmate hun aandeel in de populatie geringer is. De ambtenaren met de hoogste produktiviteit

hebben er belang bij door de overheid te worden opgemerkt, maar de eenvoudige boodschap dat zij het beter doen dan hun collega's is niet toereikend. Immers, die boodschap bereikt de overheid ook van andere ambtenaren, zolang de overheid geen mogelijkheden heeft de boodschap aan een lakmoesproef te onderwerpen. In het model van Spence geven de werknemers een signaal dat op indirecte wijze informatie verschaft over hun produktiviteit. In zijn model fungeert daarvoor het genoten onderwijs, met de implicatie dat het bereiken van een bepaald niveau voor zeer begaafden minder kosten met zich brengt dan voor minder begaafden. De informatie omtrent het opleidingsniveau is een signaal voor de overheid, dat haar in staat stelt een gedifferentieerd salarisbeleid te voeren, zonder overigens te impliceren dat variaties in produktiviteit voortvloeien uit de spreiding van opleidingsniveaus.

De Nederlandse situatie

Neem eens aan dat 20% van de Nederlandse ambtenaren de laagste produktiviteit 1 hebben, 70% de produktiviteit 2 en 10% de produktiviteit 5. Als de overheid niet weet tot welke groep een bepaalde ambtenaar behoort, ontvangen alle ambtenaren het loon: $w = 0,2 \cdot 1 + 0,7 \cdot 2 + 0,1 \cdot 5 = 2,1^3$.

De meeste ambtenaren ontvangen dan een salaris dat boven hun eigen produktiviteit ligt. Alleen de ambtenaren met de produktiviteit 5 ontvangen een salaris dat belangrijk beneden hun produktiviteit ligt. Er is hier sprake van stilzwijgende solidariteit. Deze situatie bergt twee effecten in zich: een uitlokken en een uitstooteffect.

Het uitlokeffect heeft betrekking op de aantrekkelijkheid van de publieke sector voor mensen die op zekerheid spelen en zich er min of meer van bewust zijn dat hun arbeidsprestaties een inkomen rechtvaardigen dat beneden het niveau ligt dat ze van de overheid krijgen aangeboden. Door dit effect

1. A.M. Spence, *Market signaling: information transfer in hiring and related processes*, Cambridge, Mass., 1974.

2. Aangenomen is hier dat de niet-geïntermeerde partij, de overheid, het initiatief heeft bij de vaststelling van salarissen. Zie voor de betekenis van dit uitgangspunt voor het karakter van het evenwicht, D.M. Kreps, *Out-of-equilibrium beliefs and behaviour*, in: F. Hahn, (red.), *The economics of missing markets, information and games*, Oxford, 1989, blz. 11.

3. Eenvoudigheidshalve heb ik aangenomen, dat de overheid een bepaald salaris aanbiedt. De redenering verandert niet wezenlijk, indien een bepaalde salarisstructuur wordt aangeboden, bij voorbeeld gebaseerd op sexe.

daalt de gemiddelde produktiviteit bij de overheid, terwijl de positie van de overheid als inflatiebron wordt versterkt. De bureaucratiesering neemt verder toe, alsmede de weerstand tegen het invoeren van nieuwe technieken, zoals de tekstverwerker en de fax⁴. Ambtenaren van uiteenlopende departementen hebben een natuurlijke neiging elkaar tegen te werken, zodat de verspilling een extra impuls krijgt, onder andere doordat er veel dubbel werk wordt gedaan.

Het uitstooteffect betreft de neiging van de erg goede ambtenaren naar elders te vertrekken. Hierdoor daalt de feitelijke produktiviteit nog verder, terwijl het onwaarschijnlijk is dat hierdoor het gemiddelde salaris gaat dalen. De overheid blijft voorlopig gewoon uitbetalen op basis van de oorspronkelijke indeling van de ambtenaren naar hun produktiviteit. Op den duur kan het echter niet uitblijven dat de chaos bij de overheid steeds groter wordt en het klimaat voor een corrigerend beleid verbetert. Van het verdwijnen van de goede ambtenaren gaat een signaalwerking uit, die de kennis van de werkelijke verhoudingen in de publieke sector positief beïnvloedt. Zolang echter deze informatie erg gebrekkig is kan door de dreiging van vertrek van enkele bekwaame ambtenaren naar het bedrijfsleven een extreme reactie worden uitgelokt. De Toxopeus-ronde hield immers in dat alle ambtenaren zeer belangrijke salarisverhogingen kregen op grond van het mogelijke vertrek van enkele ambtenaren met een hoge produktiviteit.

De kans op een dergelijke schrikreactie van de overheid wordt groter, naarmate zij nog meer in het duister tast. Tot zover nam ik aan dat de overheid de compositie van het ambtenarencorps uit een oogpunt van de produktiviteit kent, maar niet weet of een bepaalde ambtenaar tot de ene dan wel tot de andere groep behoort. Neem nu eens aan dat de overheid helemaal niets weet van de produktiviteit van de ambtenaren. Hoe wordt dan de gemiddelde produktiviteit geschat met het oog op de salarisstructuur? Het antwoord ligt voor de hand: er wordt uitgegaan van de produktiviteit van de werknemers in de particuliere sector. Vrijwel alle ambtenaren hebben daar belang bij, daar de produktiviteit in de particuliere sector belangrijk hoger ligt dan in de publieke sector, mede dank zij het toepassen van nieuwe technieken. Alleen de uitzonderlijk bekwaame en bejaafde ambtenaren, die boven de produktiviteit van het bedrijfsleven uitkomen, kunnen zich in het kader van een dergelijk algemeen trendbeleid nog bekocht voelen. Hun aantal is betrekkelijk gering, maar ze kunnen toch aanleiding geven tot een Toxopeus-ronde.

Is een trendbeleid, gebaseerd op een produktiviteit die buiten de publieke

sector tot stand komt, eenmaal van start gegaan dan kan het jaren in stand blijven. De uitzonderlijk gunstige arbeidsvoorwaarden lokken velen uit de samenleving die elders met een geringere vergoeding voor hun arbeidsprestaties genoeg moeten nemen, daar aan beide zijden van de arbeidsmarkt volledige of vrijwel volledige informatie voorhanden is. De jaarlijkse uniforme salarisverhogingen ontmoeten allerwege instemming, omdat zodoende de afstand tussen inkomen en prestatie verder wordt vergroot. Pas wanneer het inzicht doorbreekt dat de overheid door het trendbeleid als inflatiebron fungeert, daar bij voortdurend op niet verdiende liquiditeiten een beroep moet worden gedaan voor de financiering van de ambtenarensalarissen, komt het trendbeleid ter discussie. Die discussie kan tot verandering leiden, indien ook de samenleving steeds beter op de hoogte raakt van een gebrekkig dienstbetoon van de overheid en van het tegenhouden van het invoeren van nieuwe technieken. Dergelijke veranderingen komen echter moeizaam tot stand omdat de informatie mondjesmaat beschikbaar komt en bovendien de grote massa van de ambtenaren geen belang heeft bij het verspreiden van kennis omtrent de werkelijke gang van zaken. Zij bieden enorme weerstand aan een proces, waarvan zij de indruk hebben dat het zal leiden tot harder werken, omgaan met nieuwe technieken en voor velen zelfs tot een relatieve daling van hun inkomen.

De universitaire situatie

Alvorens in te gaan op de nu verder te verwachten ontwikkeling, illustreren we het betoog eerst nog aan de hand van wat er op salarisgebied bij de universiteiten is gebeurd. Voor de overheid is het inschatten van de (wetenschappelijke) produktiviteit van het zogenaamde wetenschappelijk personeel een zo mogelijk nog lastiger opgave dan het verwerven van informatie omtrent de 'eigen' ambtenaren. De Toxopeus-ronde heeft een verwoestende uitwerking gehad op de samenstelling van het universitaire personeel. Hooglerarensalarissen zijn zowel vergeleken met het buitenland als uit een oogpunt van vergelijkbare posities in het bedrijfsleven veel te hoog opgetrokken, terwijl de arbeidsvoorwaarden voor de lagere rangen zo gunstig werden, dat het functieloze inkomen en de functieloze arbeidsomstandigheden velen blijvend aan de universiteiten hebben verbonden, die daar niet horen en die er ook zonder Toxopeus-ronde nooit zouden zijn geweest. Het uitlokeffect heeft het uitstooteffect verre overtroffen, ook al zijn er spectaculaire voorbeelden

van de voornamelijk op Amerika gerichte 'braindrain' te melden.

Vanaf het einde van de jaren zestig tekent zich op de universiteiten het volgende beeld af. Het wetenschappelijk personeel bestaat uit 5% hoogleraren, waarvan de produktiviteit op 10 kan worden gesteld⁵. Daarnaast zijn er hoogleraren met een produktiviteit 4, het betreft ongeveer 10% van de populatie. Vervolgens is er een groep van bekwaame medewerkers, in de orde van 10% met een produktiviteit 2. De meeste universitaire medewerkers hebben een produktiviteit 0; zij maken 60% van het universitaire personeel uit. De overige 15% heeft een negatieve produktiviteit van 5.

De overheid is niet op de hoogte van de individuele produktiviteit van de heer of mevrouw A. Ze kent wel de indeling in rangen en heeft een indruk van de daarmee verbonden kwantitatieve verhoudingen. Alle universitaire ambtenaren ontvangen nu een salaris S gelijk aan: $0,05 \cdot 10 + 0,10 \cdot 4 + 0,10 \cdot 2 + 0,6 \cdot 0 + 0,15 \cdot -5 = 0,35$. Dit salaris ligt beduidend boven het prestatieniveau van 75% van het universitair personeel, maar wijkt enorm naar beneden af van wat de universitaire elite op grond van haar wetenschappelijke prestaties zou mogen verwachten. Geen wonder dat binnen de universiteit in toenemende mate de neiging is ontstaan het vaststellen van de waarheid niet langs logische weg tot stand te brengen, maar op grond van het tellen van de neuzen in comités, raden en groepen. Geen wonder ook dat de macht van de hoogleraren in de loop van de tijd steeds verder wordt beperkt. Wel kan de vraag opkomen waarom juist in Nederland vergeleken met andere landen deze lijn zo sterk is doorgetrokken en ook zozeer door de wetgeving is bevestigd. Het vermoeden ligt voor de hand dat in andere landen, bij voorbeeld de Verenigde Staten, de informatie omtrent de prestaties van het universitaire personeel een meer publiek karakter heeft. Pais heeft als minister van onderwijs, gebruikmakend van de kennis die hij als hoogleraar heeft opgedaan van de werkelijke universitaire verhoudingen, het gemiddelde salarisniveau omlaag gebracht door de groep van hoogleraren te verwateren, zodat de schatting van hun gemiddelde produktiviteit daalde.

Pais-professoren zijn immers de lectoren en wetenschappelijke hoofdmede-

4. Onlangs moest ik constateren, dat de bewindslieden van Defensie en Binnenlandse Zaken, niet over een fax beschikken, zodat ze nog nauwelijks op een normale wijze bereikbaar zijn.

5. Het begrip produktiviteit gebruik ik steeds in een ruime zin. Het gaat steeds om de cijfermatige uitdrukking van het voldoen aan de eisen, die aan een bepaalde functie worden gesteld.

werkers geworden, die wel de titel maar geen salarisverhoging kregen. De procedure komt er op neer dat de gemiddelde produktiviteit van de groep hoogleraren daalt, waardoor ook het gemiddelde salaris kan dalen. Het duurt heel lang voordat er aan deze universitaire wantoestanden een einde komt. De samenleving moet in de gaten krijgen dat tegenover de hoge inkomens geen prestaties staan, dat de kwaliteit van de afgestudeerden daalt en dat de universitaire begrotingen niet meer financieerbaar zijn.

Pas als de verschraving van het onderwijs en van de wetenschapsbeoefening gemeengoed is geworden, worden de voorwaarden voor correctie en herstel gunstiger. Vroeger studeerde men bij Tinbergen of Theil, tegenwoordig in Rotterdam of Amsterdam. Dit is uit een oogpunt van informatie en signalering een verschil van dag en nacht. Het kan niet uitblijven dat het getij naarmate de informatie vollediger wordt, weer keert in de richting van het opleggen van verantwoordelijkheid voor het niveau van onderwijs en wetenschap bij personen in plaats van bij anonieme instituties. Over vijf jaar wordt de functie van hoogleraar weer uitgevonden.

Het nieuwe salarisbeleid

Een belangrijk aspect van moderne technologie is dat het niet langer uitsluitend gaat om nieuwe produktiemethoden en produkten, die in het bedrijfsleven ingang vinden. In beginsel is veel technologie beschikbaar die kan worden toegepast in de publieke sector en meer in het bijzonder in de administratieve en beheerscentra. Tot zover hebben ambtenaren en politici zich met een redelijke mate van succes kunnen verzetten tegen het invoeren van moderne informatiesystemen, electronic mail, de tekstverwerker en de fax. Maar daarin komt snel verandering, omdat de samenleving niet langer een graad van doelmatigheid en dienstbetoon van de overheid aanvaardt, die ver achter blijft bij wat mogelijk is op grond van het toepassen van moderne technieken. Het belangwekkende is nu dat de bereidheid van ambtenaren deze nieuwe technieken toe te passen de signaalfunctie heeft die past in het model van Spence. Immers, ambtenaren die deze bereidheid kenbaar maken dan wel dit in hun gedrag impliceren, geven zodoende te kennen tot de groep van ambtenaren te horen met een hogere produktiviteit⁶. Door de nieuwe technieken werkelijk in te voeren kan de produktiviteit ook daadwerkelijk worden verhoogd. De spanning tussen inkomensniveau en prestatie, zo hoog opgelopen door de oriëntatie op de prestaties in het bedrijfsleven, kan worden

verminderd. Ambtenaren die zich niet vertrouwd willen maken met nieuwe technieken, worden als zodanig gesignaleerd. De neiging neemt toe daaraan inkomensgevolgen te verbinden. In het algemeen kan de produktiviteit van de publieke sector, uitgangspunt worden voor het salarisbeleid. Zelfs is de afspraak denkbaar dat bereikte extra opbrengsten door de diffusie van de technologie, worden aangewend in de betrokken sector en niet teruggaan naar het Ministerie van Financiën. Het einde van het trendbeleid lijkt dan ook in zicht. De informatie en de informatietechnologie schrijden zozeer voort dat de overheid steeds minder in het ongewisse is omtrent het werkelijke beeld van het ambtenarenapparaat en niet te vergeten van de politici. En voor zover de kennis van de overheid als werkgever

nog lacunes vertoont zorgt de samenleving, met alle moderne methoden van communicatie er wel voor dat die lacunes verdwijnen. Een gedifferentieerde ontwikkeling van de salarissen van de ambtenaren, gebaseerd op hun werkelijke produktiviteit ligt in het verschiet nu de vaak bewust in stand gehouden rookgordijnen langzaam maar zeker verdwijnen. Ook langs deze weg verbetert de kwaliteit van de samenleving.

A. Heertje

De auteur is hoogleraar algemene economie aan de juridische faculteit van de Universiteit van Amsterdam.

6. Deze signaalfunctie van de technologie staat in dit kader los van de werkelijke produktiviteitseffecten van het toepassen van nieuwe technieken.