

De mobiliteit van oudere ambtenaren

Vaak wordt gedacht dat lonen bij het openbaar bestuur relatief automatisch stijgen met werkervaring, en dat daardoor oudere ambtenaren minder mobiel zijn dan werknemers in de marktsector. De toename van het loon op latere leeftijd verschilt echter nauwelijks tussen openbaar bestuur en markt. De externe mobiliteit in het openbaar bestuur is laag in vergelijking met de marktsector, maar dat geldt niet specifiek voor ouderen.

De overheid staat als werkgever voor een uitdagende opgave. Van alle bedrijfstakken is het openbaar bestuur het meest vergrijsd (Bruggink, 2008). Door de vergrijzing van de bevolking en verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd zal de gemiddelde leeftijd bij de overheid verder toenemen. Dit is zorgwekkend omdat ouderen minder vaak van baan wisselen ofwel minder mobiel zijn op de arbeidsmarkt dan jongeren, terwijl een flexibel personeelsbestand vereist is om de publieke taken slagvaardig te blijven vervullen. Daarnaast verdienen ouderen hogere salarissen dan jongeren terwijl niet duidelijk is of hun productiviteit hoger is.

De maatschappelijke beeldvorming over de mobiliteit van oudere ambtenaren is niet positief. Maar wat is mythe en wat is werkelijkheid? Beïnvloedt het beloningsbeleid van de overheid de mate waarin werknemers van baan wisselen? Vaak wordt gedacht dat in het openbaar bestuur de lonen relatief automatisch stijgen met werkervaring doordat gebruikgemaakt wordt van een beloningsstelsel met uitgestelde beloning. Dat zou dan een verklaring kunnen zijn voor een eventuele lage mobiliteit van oudere ambtenaren tegenover werknemers in de marktsector.

Loongebouw en externe mobiliteit

Bij een beloningsbeleid met uitgestelde beloning hebben werknemers er baat bij om bij dezelfde werkgever te blijven. Bij het vaststellen van het beloningsbeleid dient rekening te worden gehouden met de gevolgen voor externe mobiliteit op latere leeftijd. Het beloningsbeleid van het openbaar bestuur kan echter om goede redenen afwijken van het beleid in de markt.

Op basis van economische theorie kan verwacht worden dat het openbaar bestuur meer gebruikgemaakt van uitgestelde beloning om medewerkers te motiveren. Medewerkers van het openbaar bestuur worden vaak geconfronteerd met vele verschillende deelbelangen. Vaak zijn bepaalde deelbelangen wel meetbaar en andere juist niet. Expliciete prikkels

kunnen dan averechts werken doordat werknemers zich te veel richten op de goed meetbare deelbelangen (Holmström en Milgrom, 1991). Een impliciete prikkel in de vorm van uitgestelde beloning kan dan zinvol zijn; het ontbreken van de meetbaarheid van inspanning en prestaties kan een hoge inspanning dan juist ten goede komen. Door de complexe omgeving is behalve de prestatie ook het talent van de werknemer moeilijk meetbaar. De onzekerheid over het talent zorgt dus voor een impliciete prikkel om te presteren (Dewatripont *et al.*, 1999).

Impliciete prikkels in de vorm van uitgestelde beloning leiden tot een loon dat relatief sterk stijgt met leeftijd. Een gevolg van een dergelijk beloningsstelsel is een lage externe mobiliteit aan het einde van het werkzame leven. Vertrek betekent immers het mislopen van de uitgestelde beloning. Ondanks het mogelijke nadeel van een lage mobiliteit op latere leeftijd dient niet vergeten te worden dat uitgestelde beloning een productief doel dient, en wel het gemotiveerd houden van werknemers.

Beloning neemt toe met ervaring

Theoretisch gezien zou het openbaar bestuur meer gebruik moeten maken van uitgestelde beloning als prikkel voor werknemers dan de marktsector. Als gevolg daarvan zouden de lonen op latere leeftijd sterker moeten stijgen met ervaring dan in de marktsector. Dat blijkt niet zo te zijn.

Zowel in het openbaar bestuur als in de marktsector stijgen de lonen met potentiële ervaring, ofwel de leeftijd minus de tijd die tenminste nodig is voor het behalen van het benodigde opleidingsniveau (tabel 1). In de eerste vijf tot tien jaar stijgen de lonen in beide sectoren sterk, maar in de marktsector sterker. Werknemers in de marktsector dienen in de eerste jaren van hun loopbaan een achterstand in te lopen,

ANJA DEELEN
Medewerker bij het
Centraal Planbureau

ROB EUWALS
Programmaleider bij het
Centraal Planbureau

IVO SPECKER
Medewerker bij het
Ministerie van Binnen-
landse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Tabel 1

Geschatte groei van uurloon per jaar potentiële ervaring van voltijds werkende mannen in de periode 1999-2005 op basis van de fixed effects-methode.

Aantal jaren	0-4	5-9	10-14	15-19	20-24	25-30
	Percentage per jaar afgerond op decimalen					
Sector						
Openbaar bestuur	10,1	7,3	5,3	3,9	3,0	2,3
Markt	13,3	8,4	5,5	3,8	2,8	2,4
Verskil	3,3	1,2	0,2	-0,1	-0,1	0,0

Bron: CBS Sociaal-Statistisch Bestand 1999-2005; Deelen en Euwals, 2011

volgens de resultaten zijn hun startsalarissen lager dan in het openbaar bestuur. Vanaf een potentiële ervaring van tien jaar is het verschil in loongroei tussen de twee sectoren gering.

Omdat productiviteit moeilijk gemeten kan worden is het lastig harde conclusies te trekken over het effect van het beloningsbeleid op het gedrag van ouderen. Desondanks geven de resultaten geen aanleiding om grote verschillen in gedrag van oudere werknemers tussen de sectoren te verwachten. Het verschil zit juist aan het begin van het werkzame leven; door de lagere startsalarissen en de forse loongroei in de eerste jaren verdienen werknemers in de marktsector in de loop van hun carrière meer dan ambtenaren. Merk op dat het daarbij gaat om gemiddelde lonen, de spreiding van de lonen is groter in de marktsector. Dit is een aanwijzing dat de marktsector sterker differentieert tussen werknemers, en waarschijnlijk wordt dat gedaan op basis van beter meetbare prestaties. Het gelijk oplopen van de stijging van de lonen bij een hoge potentiële ervaring duidt erop dat het verschil in beloningsbeleid tussen openbaar bestuur en markt niet zo groot is als op basis van de theorie verwacht kon worden. Een mogelijke verklaring is dat ook de markt relatief vaak gebruikmaakt van beloningsstelsels met uitgestelde beloning. Mogelijkerwijs stijgen de lonen in de markt ook relatief automatisch met ervaring doordat men bij voldoende prestatie een extra periodiek krijgt.

Mobiliteit neemt af met leeftijd en ervaring

Het beeld dat ambtenaren minder extern mobiel zijn is correct, want alle marktsectoren kennen een hogere mobiliteit. De lagere mobiliteit bij het openbaar bestuur geldt niet specifiek voor ouderen maar ook voor jongeren. Bovendien zijn ook in de marktsector ouderen minder mobiel dan jongeren. De externe mobiliteit in het openbaar bestuur is relatief laag, in 2007 is 9,6 procent van de medewerkers mobiel geweest (Bruggink en Sierman, 2008). De financiële, zakelijke en overige dienstverlening scoren met 13,4, 19,4 en 13,3 procent hoger. Dat zijn redelijk vergelijkbare sectoren omdat het openbaar bestuur ook vooral diensten verleent. De lage externe mobiliteit bij het openbaar bestuur is echter niet het gevolg van weinig mobiele oudere werknemers. In de leeftijdsgroep 45–64 jaar is slechts 3,8 procent in het afgelopen jaar mobiel geweest. Maar in de marktsector is de mobiliteit van deze leeftijdsgroep ook niet hoog. De financiële en overige dienstverlening scoren met 3,8 en 4,1 procent niet hoger. De zakelijke dienstverlening doet het met 7,8 procent wel beter.

Bruggink en Sierman (2008) geven aan welke werknemers van een sector extern mobiel waren, maar niet welke werknemers extern óf intern mobiel zijn (tabel 2). Van de mobiele ambtenaren van 55 jaar of ouder is zes procent mobiel binnen openbaar bestuur en vijf procent extern. Maar in de marktsector blijken ouderen ook minder mobiel te zijn. Van alle medewerkers in de marktsec-

Tabel 2

Kenmerken werknemers openbaar bestuur en markt naar vorm van mobiliteit (in procenten).						
	Openbaar bestuur (ob)			Markt		
	Totaal	Mobiel binnen ob	Mobiel naar markt	Totaal	Mobiel binnen markt	Mobiel naar ob
Leeftijd in jaren						
18–34	20	30	44	36	53	53
35–54	66	64	51	55	43	45
55+	14	6	5	9	4	2
	100	100	100	100	100	100
Verblijfsduur in jaren						
0–4	37	55	66	45	72	74
5–9	17	18	16	17	14	13
10+	46	27	18	38	14	13
	100	100	100	100	100	100

Bron: CBS Sociaal-Statistisch Bestand 1999-2005; Deelen en Euwals, 2011

tor van 55 jaar of ouder is vier procent intern mobiel en twee procent extern mobiel.

Daarnaast zijn ook ambtenaren met een lang dienstverband minder mobiel, maar wederom geldt dat ook voor werknemers in de marktsector. Van alle ambtenaren met een dienstverband van tien jaar of meer, is 27 procent intern mobiel en achttien procent extern mobiel. In de marktsector is het aandeel werknemers met een dienstverband van tien jaar of meer dat extern mobiel is dertien procent, en het aandeel intern mobiele werknemers is er veertien procent.

Conclusies

Op basis van de empirische resultaten kan een mythe over ambtenaren worden doorgeprikt: Nederlandse oudere ambtenaren zijn niet minder mobiel dan oudere werknemers in de marktsector en de stijging van hun salarissen op latere leeftijd is niet bijzonder hoog. Zowel in het openbaar bestuur als in de marktsector zijn oudere werknemers minder mobiel dan jongere, en in beide sectoren groeien de salarissen gemiddeld even sterk door op latere leeftijd. Een verklaring is dat de markt ook relatief vaak gebruik maakt van beloningsstelsels met uitgestelde beloning. Overeind blijft het beeld dat ambtenaren over het algemeen minder overstappen op een baan buiten het openbaar bestuur. Er zijn echter geen aanwijzingen dat de lage externe mobiliteit samenhangt met het beloningsbeleid. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat omdat mensen bewust kiezen voor het openbaar bestuur ze weinig redenen hebben om een baan te hebben in de marktsector. Daarnaast kunnen andere kenmerken van het openbaar bestuur, zoals secundaire arbeidsvoorwaarden en ontslagbescherming een rol spelen.

LITERATUUR

- Bruggink, J. (2008) Vergrijzing van bedrijfstakken en beroepen. *Sociaal-Economische Trends*, 2008 (derde kwartaal), 7–11.
- Bruggink, J. en C. Sierman (2008) Arbeidsmobiliteit van ouderen. *Sociaal-Economische Trends*, 2008 (eerste kwartaal), 35–40.
- Deelen, A. en R. Euwals (2011) Loongebouw overheid en mobiliteit. *CPB Notitie*, 1 november.
- Dewatripont, M., I. Jewitt en J. Tirole (1999) The economics of career concerns, part I and II. *Review of Economic Studies*, 66(1), 183–217.
- Holmström, B. en P. Milgrom (1991) Multitask principal-agent analyses: incentive contracts, asset ownership and job design. *Journal of Law, Economics and Organisation*, 7(5), 24–52.