

IVA-rapport

Van baanzekerheid naar werkzekerheid

Belemmeringen en succesfactoren voor ambtelijke mobiliteit



Platform Ambtelijke Mobiliteit is een initiatief van



IVA-rapport

Van baanzekerheid naar werkzekerheid

Belemmeringen en succesfactoren voor ambtelijke mobiliteit

In opdracht van **PLATFORM**



Tilburg, augustus 2011
Drs. Elise Sijstermans-Kokx
Dr. ir. Marijke von Bergh
Drs. Martien van Tits

Met medewerking van:
Drs. Rob Witte

IVA beleidsonderzoek en advies

Uitgever: IVA
Warandelaan 2
Postbus 90153
5000 LE Tilburg
Telefoonnummer: 013-4668466
Telefax: 013-4668477
IVA is gelieerd aan de UvT
© IVA

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het IVA. Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	9
2. Opzet en uitvoering van het onderzoek	9
2.1 Doel van het onderzoek	11
2.2 Onderzoeksvragen	11
2.2.1 Centrale onderzoeksvraag en afgeleide onderzoeksvragen	11
2.2.2 Afbakening van het onderzoek	11
2.3 Onderzoeksaanpak	11
2.3.1 Literatuur, bronnen en referenties	12
2.3.2 Enquête: populatie en respons	12
2.3.3 Workshops en diepte-interviews	12
2.3.4 Rapportage en aanbevelingen	12
3. Baan-baan-mobiliteit	13
3.1 Definities en begrippen	13
3.2 Mobiliteitsbeleid in Nederland	13
3.3 Mobiliteitsintentie en feitelijke mobiliteit	14
3.4 Pull- en pushfactoren van arbeidsmobiliteit	15
3.4.2 Op werknemersniveau	15
3.4.3 Op organisatieniveau	15
3.5 Algemeen beeld van arbeidsmobiliteit in het openbaar bestuur	15
4. Enquêteonderzoek	17
4.1 Opzet	17
4.2 Totale respons en representativiteit	17
4.2.1 Representativiteit	17
4.3 Belangrijkste resultaten enquête ambtenaren	18
4.3.1 Kenmerken respondenten	18
4.3.2 Op zoek naar een andere functie(mobiliteitsintentie)	18
4.3.3 Interesse in andere baan bij ambtenaren zonder vertrekintentie	19
4.3.4 Inschatting over het verkrijgen van een baan elders (loopbaanperspectief)	19
4.3.5 Invloed huidige arbeidsvoorwaarden op mobiliteitsintentie	19
4.3.6 Ondernomen loopbaanactiviteiten in het afgelopen jaar	19
4.3.7 Beoordeling en belang van inzet van bepaalde loopbaaninstrumenten	20
4.3.8 Tevredenheid over het huidige aanbod van loopbaanfaciliteiten	20
4.4 Belangrijkste resultaten enquête werkgevers	20
4.4.1 Kenmerken van de werkgevers	20
4.4.2 Betrokkenheid bij de vormgeving van het mobiliteitsbeleid	20
4.4.3 Huidige faciliteiten op het gebied van mobiliteit	20
4.4.4 Tevredenheid over het huidige mobiliteitsbeleid	20
4.4.5 Beïnvloedende factoren voor ambtelijke mobiliteit	20
4.4.6 Verklaringen voor geringere ambtelijke mobiliteit	21
4.4.7 Stimulerende factoren voor ambtelijke mobiliteit	21

4.5	Belangrijkste resultaten enquête ondernemingsraden	22
4.5.1	<i>Kenmerken van de leden van de ondernemingsraden</i>	22
4.5.2	<i>Betrokkenheid OR bij vormgeving mobiliteitsbeleid</i>	22
4.5.3	<i>Loopbaanfaciliteiten binnen de organisatie</i>	22
4.5.4	<i>Tevredenheid over de huidige loopbaanfaciliteiten</i>	22
4.5.5	<i>Belang van de inzet van de loopbaaninstrumenten</i>	22
4.5.6	<i>Externe loopbaanbegeleiding</i>	23
4.6	Enkele resultaten onderling vergeleken	23
4.6.1	<i>Aangeboden loopbaanregelingen en faciliteiten</i>	23
4.6.2	<i>Beoordeling van het belang van bepaalde loopbaaninstrumenten</i>	23
4.6.3	<i>Belemmeringen en stimulansen vanuit de respondenten</i>	23
4.7	Workshops en diepte-interviews	25
5.	Conclusies	27
5.1	Op zoek naar een balans tussen boeien en binden en arbeidsmobiliteit	27
5.2	Pull- en pushfactoren	27
5.3	Verskil tussen mobiliteitsintentie en feitelijke mobiliteit	28
5.4	De kern van het mobiliteitsvraagstuk: naar een effectief mobiliteitsbeleid	29
6.	Aanbevelingen voor een effectief mobiliteitsbeleid	31
6.1	Borging van het mobiliteitsbeleid in het organisatiebeleid	31
6.2	Flexibiliteit in structuren, processen, functies en inzet van personeel	31
6.3	Strategisch levensfasegericht HRM-beleid	32
6.4	Kansen en mogelijkheden op de externe arbeidsmarkt inzichtelijk maken	32
6.5	Intersectorale mobiliteit	32
6.6	Transformatie van directief naar coachend en verbindend leiderschap	33
6.7	Public service motivation en ambtelijke mobiliteit	33
6.8	Van het begrip ‘mobiliteit’ naar het begrip ‘talentmanagement’	33
6.9	Erkenning van eerder verworven competenties	33
	Bijlage I: Literatuurlijst, bronnen en referenties	35

Samenvatting

Probleemstelling

In dit onderzoek zijn de belemmerende en stimulerende factoren voor ambtelijke mobiliteit beschreven en geanalyseerd. Hierbij zijn zowel ambtenaren, werkgevers als ondernemingsraden aan het woord geweest. De resultaten leveren nieuwe inzichten in het mobiliteitsvraagstuk op alsmede een scherp beeld van de factoren die voor werknemers binnen het openbaar bestuur doorslaggevend zijn om al dan niet een stap te zetten naar een andere functie of baan binnen dan wel buiten deze sector. Dit beeld draagt bij aan de vaststelling van succesfactoren voor een goed werkend mobiliteitsbeleid voor het openbaar bestuur.

(Im)mobiliteit heeft verschillende onderliggende oorzaken, de zogenaamde 'pull-' en 'pushfactoren'. Deze pullfactoren (die de mobiliteit belemmeren) en pushfactoren (die de mobiliteit stimuleren) kunnen op het gebied van arbeidsmobiliteit gezien worden vanuit de werknemers (ambtenaren) en vanuit de werkgevers (organisaties). De meerwaarde van het onderzoek is dat ook de werkgevers binnen het openbaar bestuur is gevraagd naar wat volgens hen de pull- en pushfactoren voor ambtelijke mobiliteit zijn. Daardoor is ook de rol van factoren op organisatieniveau goed naar voren gekomen. Om een goed werkend mobiliteitsbeleid te realiseren moeten de pull- en pushfactoren op werknemers- en organisatieniveau met elkaar in balans zijn.

1. Belemmerende factoren voor mobiliteit volgens ambtenaren (pullfactoren)

- Een te afwachtende houding van het management en medewerkers op het gebied van mobiliteit (geen mobiliteitscultuur)
- Onzekerheid over loopbaankansen op de reguliere arbeidsmarkt (beschikbare passende vacatures)
- Geen zicht op hoe 'openbaar- bestuur competenties' kunnen worden vertaald naar andere functie-categorieën in de marktsector
- Managementcultuur (te veel macht en oneigenlijk gebruik van het senioriteitsbeginsel)
- Geen relatie tussen mobiliteit en levensfasen van mensen in het HRM-beleid

2. Stimulerende factoren voor mobiliteit volgens ambtenaren (pushfactoren)

- Zicht op en bekendheid met de actuele vraag naar personeel op de interne en externe arbeidsmarkt (beschikbaarheid vacatures, soort functies en functievereisten, loopbaanpaden etc.).
- Inzichtelijk maken van de transfermogelijkheden van ontwikkelde 'openbaar-bestuur competenties' naar andere sectoren/functie-categorieën buiten het openbaar bestuur.
- Ook in de huidige baan aandacht voor jobrotation, stages, tijdelijke projectwerkzaamheden (innovatie) of detachering voor het ontwikkelen van meer (generieke) 'arbeidsmarktcompetenties' (niet alleen de ontwikkeling van organisatiespecifieke kennis en vaardigheden).
- Personeelsbeleid dat levensfasegericht is en afgestemd is op de behoeften van de medewerker in zijn of haar levensfase op het gebied van mobiliteit en scholing en een belangrijke bijdrage levert aan het behoud van de arbeidsmarktwaarde (van baanzekerheid op de korte termijn naar werkzekerheid op de langere termijn).
- Vertalen van de innerlijke drijfveren achter de beroepstrots van de ambtenaar ('public service motivation') naar andere werkvelden/functies/sectoren buiten het openbaar bestuur met een maatschappelijke component.

3. Belemmerende factoren voor mobiliteit volgens werkgevers (pullfactoren)

- Structurering en bedrijfsvoering van de organisatie (flexibiliteit ontbreekt in structuur, processen en inzet van menselijk kapitaal: verhouding tussen mensen met een vaste functie en mensen met een flexibele rol).
- Te veel binden en boeien van 'goede' werknemers (tegengaan van de concurrentie op de externe arbeidsmarkt).
- Functielandschap: te veel functiedifferentiatie, te veel specialisme, te weinig leermogelijkheden voor medewerkers in wisselende werksettings.
- Een traditioneel en beheersmatig personeelsbeleid dat zich kenmerkt door het ontbreken van een integrale benadering van mobiliteit met het organisatiebeleid.
- Een geringe mobiliteitscultuur.

4. Stimulerende factoren voor mobiliteit volgens werkgevers (pushfactoren)

- Flexibele structurering en besturing van de organisatie (werkprocessen, functielandschap, strategische personeelsplanning (bijvoorbeeld een goede match tussen een vaste en flexibele inzet van menselijk kapitaal)).
- Leer- en mobiliteitscultuur (jobrotation, taakverrijking, tijdelijke functie/projecten, mogelijkheden voor detachering, stages e.d. maar ook voor sociale innovatie).

- Strategisch personeelsbeleid (in-, door- en uitstroom en gekoppeld aan de strategische doelen van de organisatie en levensfasegericht met duidelijke mobiliteitsafspraken).
- (Regionale) samenwerking tussen organisaties op het gebied van mobiliteit (uitwisseling van vacatures, personeel, stages, detachering etc.).
- Vormgeving van intersectoraal loopbaanbeleid in overleg met sociale partners (stimuleren van publieke en private samenwerking).
- Mobiliteitsbeleid bevat ook de principes van 'Het Nieuwe Werken', sociale innovatie' en visie ten aanzien van de 'nieuwe ambtenaar'.

Discrepantie tussen gewenste en feitelijke mobiliteit

Uit het onderzoek komt nadrukkelijk naar voren dat bij ambtenaren zeker een intentie bestaat om van baan te wisselen. Er blijkt echter een aanzienlijke kloof te bestaan tussen deze mobiliteitsintentie en het daadwerkelijk uitvoering geven aan die wens (feitelijke mobiliteit). Deze kloof wordt maar voor een beperkt deel verklaard vanuit de al bekende invloedrijke factoren uit mobiliteitsonderzoeken onder werknemers (de inhoud van het werk, zelfstandigheid, werksfeer, arbeidsvoorwaarden, combinatie werk/privé etc.). Kijkend naar voornoemde pull- en pushfactoren blijken dus andere factoren ambtenaren er sterker van te weerhouden om een nieuwe loopbaanstap binnen of buiten het openbaar bestuur te zetten:

1. De sterke drive van medewerkers binnen het openbaar bestuur om iets te betekenen voor de samenleving ('public service motivation') waardoor het verschil in arbeidsmobiliteit tussen werknemers van het openbaar bestuur met andere sectoren en de 'honkvastheid' van ambtenaren kan worden verklaard.
2. Het sterk vergrijsde personeelsbestand binnen het openbaar bestuur. Naarmate men ouder is, is men minder mobiel. Daar staat tegenover dat het personeel hoog opgeleid is, hetgeen een positief effect heeft op de mobiliteit. De hoge gemiddelde leeftijd doet echter het effect van het hoge opleidingsniveau meer dan teniet.
3. De 'gap' tussen organisatiespecifieke 'openbaar-bestuur competenties' en generieke 'arbeidsmarktcompetenties'. Het openbaar bestuur kent een kwalitatief hoogwaardige professionele beroepenstructuur met relatief veel verschillende specialistische functies. Bij ambtenaren en werkgevers bestaat onduidelijkheid of en op welke wijze 'openbaar-bestuurcompetenties' kunnen worden ingezet in beschikbare functies in andere sectoren op de arbeidsmarkt.
4. Het ontbreken van een voor mobiliteit bevorderlijk leerklimaat. Binnen het openbaar bestuur beperkt het leren zich nog te veel tot competentieontwikkeling in de eigen functie of leren door een overstap naar een andere functie. Er is nog niet echt sprake van een leercultuur waarin werknemers gedurende hun loopbaan kunnen werken aan het behoud van hun arbeidsmarktwaarde in 'tijdelijke' werksettings binnen of buiten de organisatie door jobrotation, taakrotatie, tijdelijke projecten, detachering of stages.
5. De huidige managementcultuur waarbij de leidinggevende bepaalt of een medewerker mobiel is, en waarbij medewerkers met veel dienstjaren (senioriteit) nog altijd voorrang krijgen om nieuwe leerervaringen op te doen in een andere rol of tijdelijke functie.

Bovengenoemde factoren vormen een verklaring voor het feit dat veel goede mobiliteitsinitiatieven vanuit werkgevers binnen het openbaar bestuur toch niet het gewenste resultaat opleveren.

Noodzaak integrale aanpak

De uitkomsten van het onderzoek vormen een aanvulling op de invulling van het huidige mobiliteitsbeleid, waarbij de aandacht vooral gericht is op het vinden van oplossingen voor de geringe ambtelijke mobiliteit en terugbrengen van het aantal ambtenaren. Dat is begrijpelijk en ook noodzakelijk, maar mag het belang van meer structurele mobiliteitsuitdagingen niet naar de achtergrond verschuiven zoals flexibilisering van organisatiestructuren en processen, minder complexe functielandschappen, flexibele inzet van personeel en het creëren van een goed leerklimaat en kwaliteit van werk. Dit zijn juist – bij goede uitvoering – doorslaggevende factoren voor mobiliteit. Deze integrale benadering en aanpak brengen niet alleen ambtenaren in beweging om verantwoordelijkheid te nemen voor het behoud van werkzekerheid in plaats van baanzekerheid maar draagt ook succesvol bij aan de realisatie van de organisatiedoelstellingen.

Succesfactoren

Succesfactoren voor ambtelijke mobiliteit zijn:

- A. *Het mobiliteitsbeleid maakt integraal onderdeel uit van het organisatiebeleid.* Door het mobiliteitsbeleid niet alleen in het personeelsbeleid maar binnen de complete bedrijfsvoering te borgen, ontstaat een duidelijke samenhang tussen de strategische doelen van de organisatie, de specifieke mobiliteitstaakstelling en het

strategische personeelsplanningproces. Hierdoor is het mogelijk om op maat invulling te geven aan het mobiliteitsbeleid gekoppeld aan de ontwikkelingsfase van de organisatie en het strategisch HRM-beleid (vaste en flexibele schil van personele inzet en in- door- en uitstroom van personeel) maar vooral ook om invulling te geven aan thema's op het gebied van de kerntakendiscussie overheid, 'Het Nieuwe Werken', 'sociale innovatie' en de achterliggende visie met betrekking tot het profiel van de 'nieuwe ambtenaar'. Het mobiliteitsbeleid draagt op deze wijze bij aan de realisatie van de organisatiedoelstellingen.

- B. *Flexibiliteit in structuren, processen en functies* waardoor flexibiliteit en mobiliteit van medewerkers niet alleen onderdeel uitmaakt van de (gehele) bedrijfsvoering, maar flexibiliteit en mobiliteit onderdeel wordt van het denken en handelen van medewerkers.
- C. *Werkprocessen zijn voldoende ingericht op een flexibele personele inzet en leermogelijkheden voor medewerkers.* Naast meer specialistische functies kunnen aanvullend loopbaan- en leerfuncties gecreëerd worden waardoor medewerkers nieuwe, voor de arbeidsmarkt aantrekkelijke competenties kunnen ontwikkelen. Voor werkgevers kan het dan ook van belang zijn een werkomgeving te creëren waarin medewerkers zich kunnen blijven ontwikkelen door deze tijdelijke ervaring te laten opdoen in projecten, jobrotation, stages of door detachering.
- D. *Een eigentijds, op levensfasegericht strategisch HRM-beleid* waarbij maatwerk kan worden geboden op het gebied van mobiliteit. Uit onderzoek blijkt dat een generiek personeelsbeleid niet toereikend is om een optimale inzet en mobiliteit van medewerkers te realiseren. Nodig is in te spelen op de uiteenlopende mobiliteitsbehoeften van medewerkers, want deze hangen voor een belangrijk deel samen met hun leeftijd c.q. levensfase.
- E. *Kansen en mogelijkheden op de externe arbeidsmarkt zijn zichtbaar voor medewerkers*, bijvoorbeeld door aan te geven in welke sectoren/functiegebieden er vacatures zijn en hoe deze aansluiten op ontwikkelde 'openbaar-bestuur competenties'.
- F. Het vormgeven van *intersectorale mobiliteit* door sociale partners via Cao-afspraken en samenwerkingsovereenkomsten.
- G. *Transformatie van directief naar coachend en verbindend leiderschap.* Bij directief leiderschap bepaalt de leidinggevende hoofdzakelijk welke medewerker mobiel is. Coachend en verbindend leiderschap betreft de medewerker hierin; het motiveert medewerkers om te werken aan hun duurzame inzetbaarheid en zendt een signaal uit van vertrouwen en betrokkenheid. Medewerkers zijn bereid om zich mobiel op te stellen, maar hebben een actievere rol van hun management nodig om inzicht te krijgen in hun interesses en loopbaanmogelijkheden. Een coachende en verbindende leiderschapsstijl is onmisbaar bij een goed werkend mobiliteitsbeleid.

Een effectief mobiliteitsbeleid is van deze succesfactoren afhankelijk en zij bepalen in onderlinge samenhang het uiteindelijke succes van dit beleid.

I. Inleiding

Deze publicatie beschrijft en analyseert de belemmerende en stimulerende factoren voor ambtelijke mobiliteit. In deze studie is nagegaan welke factoren arbeidsmobiliteit bepalen en wat te doen staat om deze nog meer positieve stimulans te geven. Hierbij zijn zowel ambtenaren, werkgevers als ondernemingsraden aan het woord geweest.

Er zijn goede redenen om dit vraagstuk onder de loep te nemen. De arbeidsmarkt van het openbaar bestuur staat sterk onder invloed van externe ontwikkelingen. Die invloed zal in de nabije toekomst alleen maar toenemen. Gedacht wordt aan maatschappelijke ontwikkelingen als vergrijzing, ontgroening, individualisering, maar ook omvangrijke bezuinigingen en veranderingen in perceptie op de noodzakelijke of gewenste (flexibele) omvang van het ambtenarenapparaat. Daarnaast hebben algemene trends binnen de HRM-beleidsvorming hun invloed op gewenste (flexibele) samenstelling en aansturing van het personeelsbestand. Te denken valt aan trends als 'een leven lang leren', korter durende vraag naar specifieke specialisaties en de ontwikkeling van beleidswerk naar procesmanagement.

Door deze ontwikkelingen en trends bestaat er bij het openbaar bestuur een toenemende behoefte aan een grotere arbeidsmobiliteit van personeel. Deze mobiliteit kan zowel binnen en tussen sectoren van het openbaar bestuur (gemeente, provincie, Rijk, waterschap) plaatsvinden als tussen deze en andere sectoren, zoals het onderwijs, de culturele, financiële, landbouw- en handels-, en zakelijke dienstensector, de industrie, et cetera. We spreken dan respectievelijk over *interne* en *externe mobiliteit*. In deze rapportage hanteren wij voor interne en externe mobiliteit de term 'baan-baan-mobiliteit'.

De mobiliteitsbehoefte bestaat bij organisaties van het openbaar bestuur, om zo flexibel(er) te kunnen anticiperen op genoemde ontwikkelingen en trends. Maar een dergelijke behoefte bestaat ook bij veel personeelsleden. Een carrière geheel binnen één en dezelfde sector (laat staan: bij één en dezelfde werkgever) wordt in steeds mindere mate gerealiseerd, noch gewenst vanwege de dynamiek op de arbeidsmarkt. Medewerkers moeten hiertoe wel kunnen beschikken over de juiste loopbaanfaciliteiten en competenties om regelmatig gedurende hun loopbaan van functie te wisselen en op deze wijze te werken aan hun duurzame inzetbaarheid.

Voor een effectief mobiliteitsbeleid is het noodzakelijk organisatie- en medewerkerbehoefte in balans te brengen. Bestaat er een te grote kloof, dan zal mobiliteit alleen of vooral plaatsvinden onder druk van onvermijdbare organisatorische noodzaak, zoals bij het doorvoeren van omvangrijke bezuinigingen. Een dergelijke situatie roept echter eerder weerstand op uit angst, onzekerheid, reële of gevoelde dwang, e.d., omdat mobiliteitsinitiatieven in de beleving van medewerkers topdown worden opgelegd en zij de positieve kanten van baan-baanmobiliteit voor zichzelf (nog) niet inzien. Juist door de belangentegenstellingen tussen de organisatie en die van de medewerker op het gebied van mobiliteit te overbruggen en meer in balans te brengen kan het mobiliteitsbeleid succesvol zijn.

Het is dan ook van groot belang meer inzicht te krijgen in motieven en beelden van ambtenaren over mobiliteit en wat zij nodig hebben om meer in beweging te komen. P&O Services Groep, JS Consultancy en MZ Services hebben als Platform ArbeidsMobiliteit (PAM) aan IVA beleidsonderzoek en advies verzocht een onderzoek uit te voeren onder werknemers, werkgevers en ondernemingsraden van het openbaar bestuur naar de belemmerende en stimulerende factoren voor arbeidsmobiliteit en te komen met een advies voor het vormgeven van een duurzaam mobiliteitsbeleid.

In deze rapportage wordt hiervan verslag gedaan. De opzet van de rapportage is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt de opzet van het verrichte onderzoek beschreven. In hoofdstuk 3 wordt bestaande informatie bijeengezet over de feitelijke mobiliteit van ambtenaren bij het openbaar bestuur en over factoren die mobiliteit beïnvloeden. Hoofdstuk 4 beschrijft de uitkomsten van de enquêtes onder ambtenaren, werkgevers en ondernemingsraden. In hoofdstuk 5 worden conclusies getrokken, waarna afsloten wordt met aanbevelingen voor het vormgeven van een effectief mobiliteitsbeleid in hoofdstuk 6.

2. Opzet en uitvoering van het onderzoek

2.1 Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is input te leveren voor toekomstig beleid door inzicht te bieden in de achtergronden van de geringere mobiliteit van werknemers bij het openbaar bestuur ten opzichte van andere sectoren op de arbeidsmarkt; opdat er beleid uitgezet kan worden waarmee, op termijn, de doelstellingen van het mobiliteitsbeleid van het openbaar bestuur behaald kunnen worden.

2.2 Onderzoeksvragen

2.2.1. Centrale onderzoeksvraag en afgeleide onderzoeksvragen

De onderzoeksvraag is tweeledig:

Wat zijn de belemmerende en stimulerende factoren voor baan-baanmobiliteit van ambtenaren van het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen?

Wat is nodig voor een goed werkend mobiliteitsbeleid?

De volgende deelvragen zijn hiervan afgeleid:

1. Wat wijzen de resultaten van recente (wetenschappelijke) onderzoeken uit met betrekking tot baan-baanmobiliteit van werknemers bij het openbaar bestuur?
2. Wat is uit de wetenschap bekend over de belemmerende en de stimulerende factoren die mobiliteitsintenties en feitelijke mobiliteit van werknemers beïnvloeden?
3. Wat zijn de ervaringen van werknemers, werkgevers en ondernemingsraden van het openbaar bestuur op het gebied van baan-baanmobiliteit? Wat werkt belemmerend en wat stimulerend?
4. Wat zijn volgens werknemers, werkgevers en ondernemingsraden, 'good practices' en oplossingsrichtingen voor een succesvol mobiliteitsbeleid? Wat werkt wel en wat niet en onder welke condities/voorwaarden en omstandigheden?
5. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd voor werkgevers en werknemers van het openbaar bestuur op het gebied van baan-baanmobiliteit: wat zijn succesfactoren voor een goed werkend mobiliteitsbeleid?

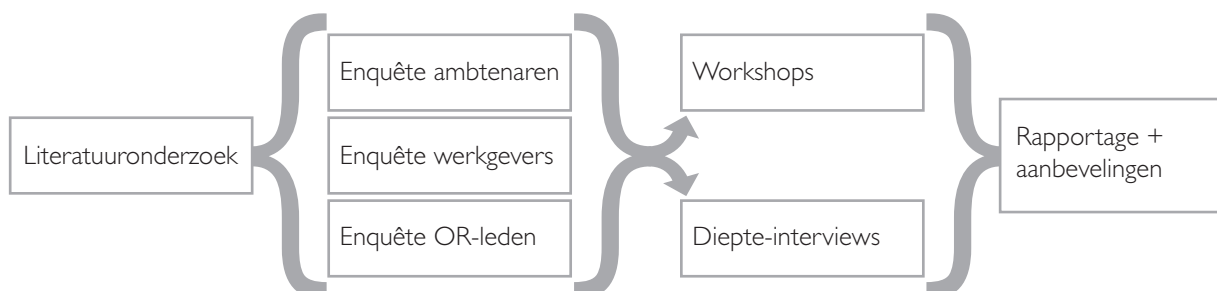
2.2.2. Afbakening van het onderzoek

Deze studie onderscheidt een aantal dimensies van arbeidsmobiliteit. Om zicht te krijgen op de belemmerende en stimulerende factoren voor baan-baanmobiliteit bij het openbaar bestuur, behandelt dit onderzoek de vorm (intern/extern) en de verschillen tussen mobiliteitsintentie en feitelijke mobiliteit. Er wordt niet ingegaan op de richting van interne (of functie) mobiliteit (opwaarts, neerwaarts, gelijkblijvend).

2.3 Onderzoeksaanpak

In het IVA-onderzoek zijn vier stappen te onderscheiden. Hieronder worden deze schematisch weergegeven:

Figuur 2.1: Onderzoeksoptzet



2.3.1 Literatuur, bronnen en referenties

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van diverse onderzoeken, bronnen en referenties (zie bijlage 1). Belangrijke bronnen voor deze studie waren het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Rijk (PoMo, 2010), het Flitspanelonderzoek (maart 2011) en de arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010. In deze rapportages is informatie verkregen over de determinanten voor arbeidsmobiliteit en variabelen met betrekking tot belemmerende en stimulerende factoren voor baan-baan-mobiliteit bij het openbaar bestuur.

2.3.2 Enquête: populatie en respons

Op basis van het uitgebreide literatuuronderzoek is een drietal enquêtes uitgevoerd onder ambtenaren, werkgevers en ondernemingsraden van het openbaar bestuur. Ambtenaren, werkzaam bij het openbaar bestuur, werden schriftelijk uitgenodigd om deel te nemen aan een online vragenlijstonderzoek (www.mobiliteitambtenaren.nl). Daarnaast zijn 962 werkgevers en 336 ondernemingsraden schriftelijk en per email benaderd.

2.3.3 Workshops en diepte-interviews

De uitkomsten van de drie enquêtes zijn vervolgens in workshops met ambtenaren en OR-leden en in diepte-interviews met werkgevers besproken en is nadere verdieping van inzichten verkregen in eventuele oplossingsrichtingen voor baan-baanmobiliteit bij het openbaar bestuur.

2.3.4 Rapportage en aanbevelingen

Op grond van de eerste drie stappen worden belemmeringen en stimulansen voor ambtelijke mobiliteit in kaart gebracht, op basis waarvan succesfactoren voor een goed werkend mobiliteitsbeleid worden vastgesteld.

3. Baan-baan-mobiliteit

3.1 Definities en begrippen

We kiezen 'baan-baanmobiliteit' als centrale term. Bij baan-baanmobiliteit gaat het om baanwisselingen en om alle transities van de ene naar de andere baan. De mate waarin medewerkers gedurende hun loopbaan van baan wisselen en de tijdsduur tussen deze baanwisselingen zeggen iets over hun arbeidsmobiliteit. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen *interne* (of functie) *mobiliteit* (andere functie binnen de eigen organisatie) en *externe* (of baan) *mobiliteit* (overstap naar andere werkgever). Binnen *externe mobiliteit* is nog een onderscheid te maken tussen een overstap naar een andere organisatie binnen (*intrasectoraal*) dan wel buiten (*intersectoraal*) dezelfde sector. De overstap van de ene naar de andere functie hoeft niet altijd een vervolgstap in de loopbaan te betekenen (bijvoorbeeld doordat men hoger op de carrièreladder komt (opwaartse mobiliteit)). Een baanwisseling kan ook gaan om een andere functie op gelijkwaardig functieniveau (gelijkwaardige mobiliteit) of naar een lagere functie (neerwaartse mobiliteit).

Aan de verandering van baan kunnen een aantal redenen ten grondslag liggen die de werknemer niet altijd zelf kan bepalen of beïnvloeden. Een belangrijk onderscheid is dan ook vrijwillige versus gedwongen mobiliteit. Bij vrijwillige mobiliteit kiest de werknemer zelf voor een andere baan. Redenen hiervoor kunnen zijn dat men op zoek is naar interessanter werk, een volgende loopbaanstap (promotie), een beter salaris, meer ontwikkelmogelijkheden zoals scholing e.d. Bij gedwongen mobiliteit is er sprake van zekere dwang vanuit de werkgever om uit te kijken naar een andere baan buiten de eigen organisatie. Aanleiding kan zijn een dreigend baanverlies door faillissement, bezuiniging, reorganisatie, overcompleteheid door sluiting van een bedrijfsonderdeel, beëindiging van een tijdelijk arbeidscontract of gedeeltelijke of volledige arbeidsongeschiktheid.

3.2 Mobiliteitsbeleid in Nederland

Aanleiding voor baan-baanmobiliteit vormt de dynamischer wordende arbeidsmarkt. Het regelmatig wisselen van baan wordt niet alleen steeds meer als een normaal patroon gezien, maar arbeidsparticipatie en -mobiliteit wordt steeds meer als de motor voor welvaartsgroei voor en door iedereen beschouwd. In de overgang van een verzorgingsstaat naar een participatiemaatschappij nemen werknemers meer verantwoordelijkheid voor hun loopbaan en duurzame inzetbaarheid. Het 'nieuwe psychologische contract', waarbij er een andere relatie bestaat tussen werkgever en werknemer, en visies met betrekking tot de 'nieuwe' ambtenaar en de 'onafhankelijke werknemer' zijn hier debet aan. Dit laatste gaat uit van werknemers die zowel economisch als qua beleving onafhankelijk zijn van hun werkgever. 'Zij hebben, omstandigheden in aanmerking genomen, een stevige positie op de arbeidsmarkt. Zij kunnen zich over het algemeen goed redden zonder een beroep te doen op de verzorgingsstaat. Dit vergt ander leiderschap, andere rechten en plichten en nieuwe flexibelere werkvormen in wisselende teams van collega's' (Korevaar, 2011). Tegenover het model van 'life-time employment' staat het model van de 'boundary less career', de grenzeloze carrière, waarin de werkende flexibel inzetbaar is voor wisselende taken binnen de eigen organisatie of daarbuiten (Muffels & Wilthagen, 2009). Door te investeren in de eigen 'employability' door middel van leven lang leren in formele of informele opleidings- en trainingstrajecten, of door middel van 'training on-the-job' worden de kansen op een succesvolle loopbaan binnen of buiten de organisatie sterk vergroot.

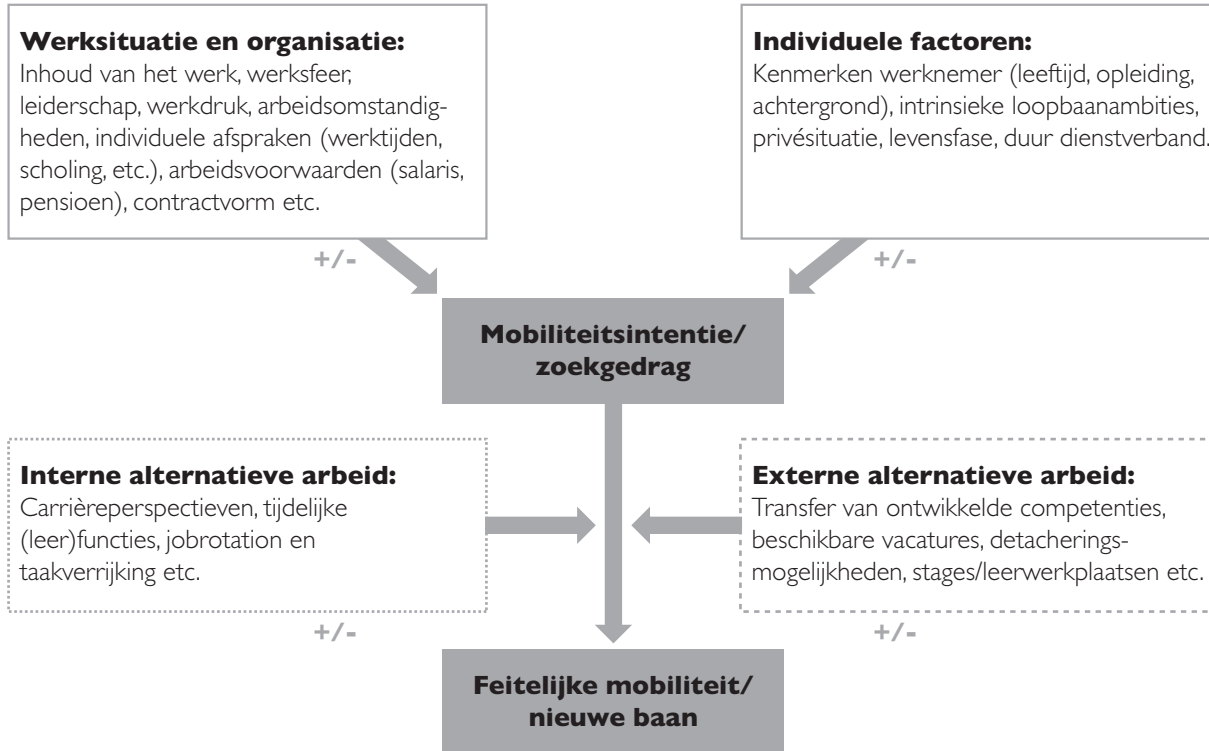
De noodzaak tot flexibilisering van personele inzet wordt verstrekt door globalisering, technologische en demografische ontwikkelingen, vergrijzing en ontgroening. Hierdoor kunnen in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt niet alleen personele tekorten maar ook overschotten ontstaan. Een soepele uitwisseling van personeel tussen sectoren (intersectorale mobiliteit) zal nodig zijn om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen. Flexibiliteit wordt voor de komende jaren het sleutelbegrip zowel qua structuren, processen, arbeid, functielandschappen als inzet van het menselijk kapitaal (vaste versus flexibele inzet). Dit geldt ook voor het openbaar bestuur.

Binnen het openbaar bestuur zijn er diverse mobiliteitsinitiatieven ondernomen om toekomstige arbeidsmarkt-knelpunten het hoofd te kunnen bieden. Dit is ook nodig gelet op de komende personele bezuinigingen binnen deze sector. Uit recente cijfers blijkt echter dat de arbeidsmobiliteit van werknemers in het openbaar bestuur relatief laag is ten opzichte van andere sectoren. Baanwisselingen vinden hoofdzakelijk plaats tussen werkgevers binnen het openbaar bestuur (intrasectorale mobiliteit) en nauwelijks met de markt (intersectorale mobiliteit). De vraag is nu welke factoren voor werknemers binnen het openbaar bestuur doorslaggevend zijn om al dan niet een stap te zetten naar een andere functie of baan binnen dan wel buiten deze sector. Het daarbij vooral om factoren die ambtelijke mobiliteit belemmeren dan wel stimuleren. In de volgende paragraaf wordt een wetenschappelijk onderzoeksmodel gepresenteerd dat IVA gebruikt om een verklaring te vinden voor het feit dat werknemers wel een nieuwe stap in hun loopbaan willen maken maar er niet toe komen. Het is belangrijk te weten of dit aspect ook speelt bij ambtenaren binnen het openbaar bestuur.

2) Korevaar K. (2011). *Op eigen kracht, arbeidsrelaties na de verzorgingsstaat*. Uitgeverij Nelissen.
3) Ministerie van BZK (2010). *Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010*. Den Haag.

3.3 Mobiliteitsintentie en feitelijke mobiliteit

Uit de onderzoeksliteratuur komt duidelijk naar voren dat tussen de wens om van baan te veranderen en feitelijke baanwisseling een aanzienlijke kloof kan bestaan. Het gaat dan om het verschil tussen het zoeken naar een nieuwe functie of baan (mobiliteitsintentie) en het daadwerkelijk maken van een overstap naar een andere job (feitelijke mobiliteit). Figuur 3.1 geeft op basis van eerder wetenschappelijk onderzoek een belangrijk overzicht van factoren die enerzijds de wens om van baan te veranderen en anderzijds de redenen voor de feitelijke overstap naar een andere baan kunnen beïnvloeden.



Figuur 3.1: Onderzoeksmodel (bron: Timmerhuis & Vermeulen, 1993)

Toelichting

In het model worden vier clusters van hoofdvariabelen onderscheiden die een rol spelen bij arbeidsmobiliteit. Het betreft de volgende hoofdvariabelen:

- Individuele factoren*, zoals kenmerken van de werknemer (leeftijd, geslacht, opleiding etc.), intrinsieke loopbaanambities, levensfase, duur dienstverband, privésituatie et cetera.
- Factoren samenhangend met de werksituatie en -organisatie*, waaronder de interne arbeidsmarkt. Hieronder vallen factoren zoals de inhoud van het werk, werksfeer, stijl van leiderschap, werkdruk, arbeidsomstandigheden, individuele afspraken (werktijden, scholing etc.), arbeidsvoorwaarden (salaris, pensioen), contractvorm (vast of tijdelijk) et cetera.
- Vervolgens zijn er nog de werkgerelateerde factoren, zoals interne alternatieve arbeidsmogelijkheden*. Hierbij valt te denken aan het ter beschikking hebben van interne loopbaanperspectieven zoals doorstromingsmogelijkheden binnen het functiehuis van de organisatie, jobrotation, tijdelijke leeractiviteiten (bijvoorbeeld het uitvoeren van een project of het vervullen van andere rollen ten opzichte van de 'vaste' functie) en taakverrijking.
- Externe alternatieve arbeidsmarkt-mogelijkheden en economie*: transfer van ontwikkelde competenties naar beschikbare vacatures op de arbeidsmarkt, detacheringmogelijkheden, stages/leerwerkervaringsplaatsen binnen andere sectoren et cetera.

Conclusie

Het onderzoeksmodel (figuur 3.1) laat zien dat er een groot verschil bestaat tussen mobiliteitsgeneigdheid en feitelijke mobiliteit van werknemers. De mobiliteitsgeneigdheid wordt bepaald door individuele en werkgerelateerde factoren (zie a. en b.). Of een werknemer ook daadwerkelijk de baan of zelfs organisatie zal verlaten, wordt beïnvloed door de interne en externe alternatieve arbeidsmogelijkheden van een individu (zie c. en d.) (Calkoen & Oeij, 1993; Van Dam & Thierry, 2000; Kersten e.a., 1996).

3.4 Pull- en pushfactoren van arbeidsmobiliteit

Uit het voorgaande onderzoeksmodel blijkt dat zowel de keuze voor het zoeken naar een andere baan als de feitelijke overstap voor mensen een afwegingsproces is waarin zij kosten en baten afwegen. In veel gevallen is het vertrek naar een andere baan echter het gevolg van een ongewenst proces met – simultaan – verschillende onderliggende oorzaken, de zogenaamde ‘pull-’ en ‘pushfactoren’. Deze pullfactoren (die mobiliteit belemmeren) en pushfactoren (die mobiliteit stimuleren) kunnen op het gebied van arbeidsmobiliteit onderscheiden worden in factoren op het niveau van de werknemer (veelal functie- en individuele kenmerken) en factoren op het niveau van de organisatie (functieoverstijgende organisatiekenmerken). Door belangentegenstellingen verschillen werknemers en werkgevers in wat zijn als pull- en pushfactoren ervaren. Daarbij kunnen pull- en pushfactoren qua relevantie door de tijd heen veranderen ondermeer omdat zij afhankelijk zijn van de conjunctuur. Deze sociaaleconomische omstandigheden zijn moeilijk door werkgevers en werknemers te beïnvloeden en worden in dit onderzoek als een gegeven beschouwd.

3.4.1 Op werknemersniveau

Voor werknemers kunnen pushfactoren gelegen zijn in de onvrede met de bestaande werksituatie waardoor ze een vertrekintentie hebben. Hierbij kan gedacht worden aan onvrede met de inhoud van het werk, werkdruk, ontplooiingsmogelijkheden, stijl van leidinggeven van de direct leidinggevende etc. Daar staan pullfactoren tegenover, die factoren omvatten die als aantrekkelijk worden gezien in de werksituatie waardoor mensen minder geneigd zijn om op zoek te gaan naar een andere baan, zoals het hebben van interessant werk, leuke collega's, voldoende professionele ruimte en op individuele wensen gebaseerde primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden etc. Per individu varieert echter de betekenis en onderlinge weging van de push- en pullfactoren in de tijd. Dit is veelal afhankelijk van de kenmerken van het individu, privésituatie of economische omstandigheden. In tijden van ongunstige economische omstandigheden zijn medewerkers meer ‘honkvast’ dan in gunstigere economische tijden.

3.4.2 Op organisatieniveau

Voor werkgevers kunnen pushfactoren op het gebied van mobiliteit betrekking hebben op een gewenste uitstroom van personeel bijvoorbeeld vanwege een bezuiniging, sluiting van een bedrijfsonderdeel, reorganisatie etc., maar ook om medewerkers te stimuleren langdurig inzetbaar te blijven voor de interne en externe arbeidsmarkt door het voeren van een mobiliteitsbeleid. Denk hierbij aan het bieden van loopbaanfaciliteiten, ontwikkelmogelijkheden door taakverrijking, jobrotation, detachering of het verrichten van tijdelijke projectwerkzaamheden. Pullfactoren daarentegen hebben veelal betrekking op acties die juist mobiliteit tegengaan of beperken. Mobiliteit is immers voor werkgevers niet altijd gewenst, vanwege kennisverlies of moeilijk vervulbare vacatures. Werkgevers leggen in deze situaties te veel het accent op processen die als doel hebben goed gekwalificeerd personeel aan hen te binden. Ook kunnen werkgevers de concurrentie op de externe arbeidsmarkt tegen te gaan door medewerkers vooral te scholen in organisatiespecifieke kennis en vaardigheden. Hierdoor wordt voor de zittende medewerkers weliswaar op de korte termijn een zekere baan zekerheid gecreëerd maar doet teniet aan het vormgeven van werkcondities waardoor medewerkers kunnen werken aan hun werkzekerheid op de langere termijn. Indien medewerkers onverhoopt toch worden ontslagen beschikken zij onvoldoende over competenties die de reguliere arbeidsmarkt vraagt.

Conclusie

Pull- en pushfactoren op werknemers- en organisatieniveau beïnvloeden de arbeidsmobiliteit. Door belangentegenstellingen verschillen werknemers en werkgevers in wat zijn als pull- en pushfactoren ervaren. Om een goed werkend mobiliteitsbeleid te realiseren moeten de pull- en pushfactoren op werknemers- en organisatieniveau over en weer met elkaar in balans zijn. Het gaat daarbij vooral om een zorgvuldig afwegingsproces van plussen en minnen (kosten-baten). Dit neemt overigens niet weg dat in economisch gunstige tijden de mobiliteitsintentie zal toenemen en in economisch ongunstige tijden zal afnemen; deze sociaaleconomische omstandigheden zijn niet direct beïnvloedbaar door werknemers en werkgevers (laat staan door HRM-afdelingen).

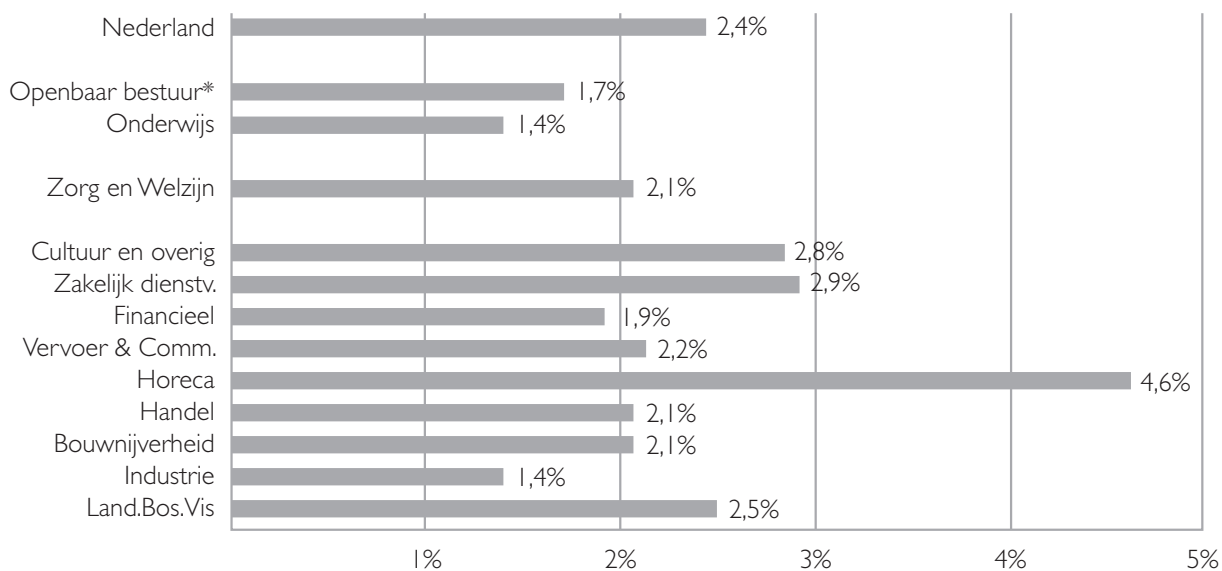
3.5 Algemeen beeld van arbeidsmobiliteit in het openbaar bestuur

In paragraaf 2.3.1 is toegelicht dat we in deze studie gebruik hebben gemaakt van gegevens van het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Rijk (PoMo 2010), de arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010 en het Flitspanelonderzoek van maart 2011. Deze informatiebronnen zijn benut om de specifieke kenmerken van het personeelsbestand nader te bezien in relatie tot vraagstukken rondom arbeidsmobiliteit.

Uit arbeidsmarktonderzoek blijkt dat op basis van de specifieke kenmerken van het personeelsbestand mogelijke verklaringen kunnen worden gegeven voor de geringe arbeidsmobiliteit van werknemers bij het openbaar bestuur ten opzichte van werknemers in andere sectoren (zie figuur 3.2). Zo kent het openbaar bestuur relatief veel oudere werknemers (54%) en is slechts 18% jonger dan 35 jaar. Uit diverse mobiliteitsonderzoeken blijkt dat oudere medewerkers (50+) minder mobiel zijn dan jongeren. Dat is een verschijnsel dat geldt voor alle

ouderen ongeacht waar ze werken. Dit zou een geringere arbeidsmobiliteit bij het openbaar bestuur onderschrijven. Het is echter ook zo, dat relatief veel ambtenaren (50%) een hoge(re) opleiding hebben. Dit zou juist weer meer arbeidsmobiliteit veroorzaken. Mogelijk is de invloed van hogere leeftijd op de arbeidsmobiliteit groter dan het hogere opleidingsniveau. In vergelijking met andere sectoren valt op dat veel baanwisselingen bij het openbaar bestuur binnen dezelfde organisatie of sector plaatsvinden. De externe mobiliteit vanuit het openbaar bestuur in de richting van de marktsector is beperkt. Mogelijk wordt dit verklaard door bepaalde zekerheden op het gebied van primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden en doordat de overheid een werkgever is die minder cyclisch reageert op economische schokken dan het particuliere bedrijfsleven. Daarnaast kan de hoge interne mobiliteit ook wijzen op de aanwezigheid van meer loopbaanpaden binnen het openbaar bestuur en de overheid. De huidige organisatiestructurering en grote functiedifferentiatie bij het openbaar bestuur kunnen hierin een rol spelen. Dit laatste kan ertoe leiden dat werknemers in deze sector meer specialistische en minder generieke competenties ontwikkelen in vergelijking met werknemers in de marktsector. Externe mobiliteitsmogelijkheden voor ambtenaren nemen hierdoor af.

Bij het openbaar bestuur is dus sprake van een disbalans. Deze is echter niet onoverbrugbaar, omdat organisatiebelangen (werkgerelateerde pull- en pushfactoren in de organisatie) en de personele belangen (zie 3.4 pull- en pushfactoren) in balans zijn te brengen. Door het dichtens van de kloof tussen mobiliteitsgeneigdheid en feitelijke mobiliteit van werknemers (zie figuur 3.1) kan het mobiliteitsbeleid fungeren als een instrument waarmee beide partijen hun voordeel kunnen halen zoals uit de aanbevelingen in hoofdstuk 6 blijkt.



Figuur 3.2: Arbidsmobiliteit in Nederland per sector 2003-2009 (bron: Kosmos Kennisbank)

4. Enquêteonderzoek

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de belangrijkste resultaten van het enquêteonderzoek onder werknemers, werkgevers en leden van ondernemingsraden van het openbaar bestuur. Voor geïnteresseerden is op aanvraag een apart tabellenboek beschikbaar.

4.1 Opzet

Op basis van de literatuurstudie is een internetenquête ontwikkeld, die – naast vragen over achtergrondkenmerken van de respondenten – specifiek is ingegaan op de volgende onderwerpen:

- Vertrekintentie van werknemers (verblijfsduur in huidige functie, lengte dienstverband en wens om een andere functie te vervullen binnen en buiten het openbaar bestuur);
- Inschatting van de loopbaanperspectieven op de interne of externe arbeidsmarkt (werknemers, werkgevers);
- Belemmerende en stimulerende factoren voor ambtelijke mobiliteit (werknemers, werkgevers en OR-leden);
- De mate waarin de huidige arbeidsvoorwaarden een rol spelen bij de vertrekintentie of feitelijke mobiliteit (werknemers, werkgevers en OR-leden);
- De aangeboden loopbaanfaciliteiten in organisaties (werknemers, werkgevers, OR-leden);
- De ervaringen met de aangeboden loopbaanfaciliteiten in organisaties (mate van tevredenheid door werknemers, werkgevers, OR-leden);
- De mate van belang van bepaalde loopbaanfaciliteiten (in een rangorde) door werknemers, werkgevers en OR-leden;
- De mate waarin en de wijze waarop werkgevers en OR-leden betrokken zijn bij de ontwikkeling van het mobiliteitsbeleid in de organisatie;
- De mening van werkgevers en OR-leden over de mate van arbeidsmobiliteit van werknemers en eventuele achterliggende oorzaken van de geringere mobiliteit bij het openbaar bestuur ten opzichte van andere sectoren op de arbeidsmarkt.

4.2 Totale respons en representativiteit

In totaal hebben 385 werknemers, 165 werkgevers en 65 OR-leden van het openbaar bestuur de enquête ingevuld. In tabel 4.1 staat de verdeling naar sector: het merendeel van de respondenten vanuit werknemers, werkgevers en ondernemingsraden is afkomstig uit de gemeenten.

Tabel 4.1 Verdeling respons naar sector (in %)

Overheidssector	werknemers	Werkgevers	ondernemingsraden
Rijk	9%	9%	2%
Provincies	4%	4%	5%
Gemeenten	82%	79%	91%
Waterschappen	5%	7%	3%
Totaal	385	165	65

4.2.1 Representativiteit

1. De werknemers bij de gemeenten bleken qua leeftijdsverdeling representatief voor alle gemeentelijk ambtenaren. De werknemers bij de overige drie sectoren (Rijk, provincie, waterschappen) bleken relatief oud en daarbij is hun aantal te klein om uitspraken over de sector te kunnen. Deze drie sectoren zijn in de nadere uitwerking van de resultaten samengenomen. Bij uitspraken over deze groep moet in gedachten gehouden worden dat ze gelden voor werknemers van gemiddeld 45+. De leeftijdsverdeling staat in tabel 4.2.

- Bij de werkgevers zijn ook de sectoren Rijk, provincie en waterschappen samengenomen (totaal 34). De uitkomsten hiervan zijn een indicatie voor de drie niet-gemeentelijke sectoren. De resultaten van de werkgevers uit de gemeenten zijn representatief.
- Bij de ondernemingsraden zijn alleen de resultaten van de 59 gemeentelijke OR-respondenten geanalyseerd. De respondenten uit de categorie 'overige' (6) zijn niet meegenomen. De uitkomsten zijn een indicatie voor alle gemeentelijke Ondernemingsraden.

4.3 Belangrijkste resultaten enquête ambtenaren

Hier wordt verslag gedaan van de belangrijkste resultaten van de enquête onder de doelgroep ambtenaren (werknemers).

4.3.1 Kenmerken respondenten

In tabel 4.2 staat de leeftijdverdeling per sector. 45+'ers zijn als respondenten met 72% het sterkst vertegenwoordigd. Hiervan is 60% man en 40% vrouw en heeft 95% een vast dienstverband. 49% is 8 jaar of langer werkzaam bij de huidige werkgever en 24% meer dan 21 jaar. 25% is 31 jaar of langer werkzaam binnen de overheid en 30% tussen de 2 en 10 jaar.

Tabel 4.2: Leeftijdverdeling respondenten werknemers naar sector

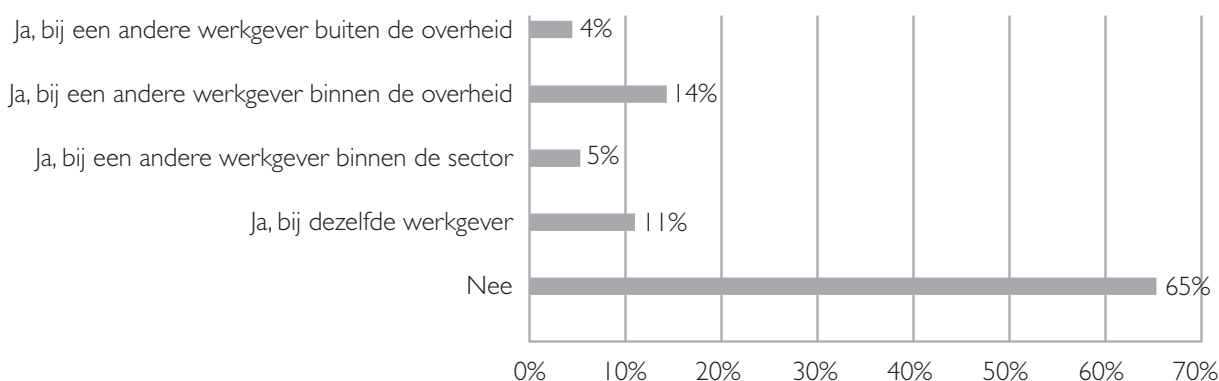
Totaal	Gemeente	Overige sectoren
jonger dan 25 jaar	<1%	0%
25 t/m 34 jaar	12%	4%
35 t/m 44 jaar	24%	24%
45 t/m 54 jaar	38%	38%
55 jaar of ouder	25%	34%
Totaal		314 71

4.3.2 Op zoek naar een andere functie(mobiliteitsintentie)

Gezien de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en voor de beoogde personeelsreducties binnen het openbaar bestuur is de vraag relevant of medewerkers zelf voornemens zijn om in hun huidige functie werkzaam te blijven en de duur daarvan. Figuur 4.1 laat zien dat het merendeel van de respondenten (65%) niet actief op zoek is naar een andere functie/baan. Er zijn geen verschillen naar leeftijd. 48% van de respondenten wenst meer dan 5 jaar werkzaam te blijven bij de huidige werkgever en slechts 10% minder dan 1 jaar.

Van de respondenten die wel een mobiliteitsintentie hebben, gaat de voorkeur uit naar een andere werkgever binnen de overheid. Slechts 4% geeft aan op zoek te zijn naar een andere functie buiten de overheid. De lage score voor externe mobiliteit komt overeen met de resultaten van de Flitspanel enquête van maart 2011 onder 5.646 werknemers van het openbaar bestuur. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het merendeel van de respondenten van de IVA enquête, 45 jaar en ouder is en relatief een lange verblijfsduur heeft bij de huidige werkgever (49% 8 jaar of langer en 24% meer dan 21 jaar). Op zichzelf is een lange verblijfsduur bij de werkgever een vrij neutraal gegeven; gedurende die tijd kan men vele functies hebben vervuld.

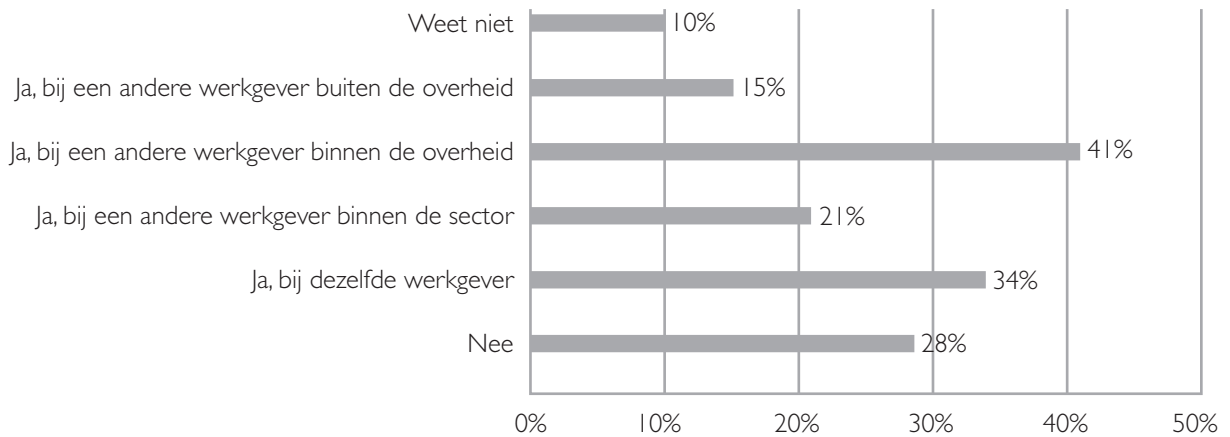
Figuur 4.1: Op zoek naar een andere functie (mobiliteitsintentie)



4.3.3 Interesse in andere baan bij ambtenaren zonder vertrekintentie

Van de respondenten die op het moment van de enquêtebeantwoording geen vertrekintentie hebben, blijkt 41% een sterke voorkeur te hebben voor een andere baan bij een andere werkgever binnen de overheid. De groep die het niet weet, is groter onder ambtenaren onder de 35 jaar dan onder de andere leeftijdsgroepen.

Figuur 4.2: Interesse in andere baan (ambtenaren die niet actief op zoek zijn)



4.3.4 Inschatting over het verkrijgen van een baan elders (loopbaanperspectief)

Het merendeel van de respondenten hebben te kennen gegeven positief te zijn over hun kansen op de interne en externe arbeidsmarkt. Slechts 26% heeft twijfels over het vinden van andere baan op de arbeidsmarkt. Hiervan geeft het merendeel aan dat de hogere leeftijd een belemmering kan zijn of dat werkgevers in de marktsector hun openbaar bestuur achtergrond en specialisme niet interessant vinden. Opvallend is dat het gros van de respondenten de kans klein acht om in de toekomst boventallig te worden.

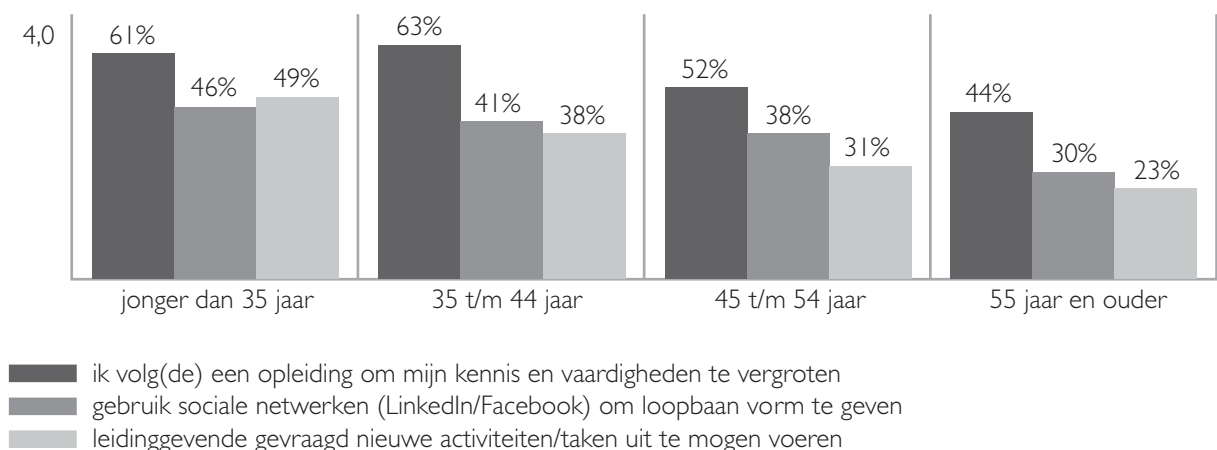
4.3.5 Invloed huidige arbeidsvoorwaarden op mobiliteitsintentie

Op de vraag welke invloed de huidige primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden hebben op de mate van mobiliteit, blijkt het merendeel van de respondenten het behoud van hetzelfde salaris en de huidige individuele afspraken met de werkgever op het gebied van werktijden e.d. belangrijk te vinden. Opmerkelijk is dat deze respondenten de kans groot achten om met dezelfde of vergelijkbare arbeidsvoorwaarden ook buiten het openbaar bestuur aan de slag te kunnen. 32% van deze groep respondenten zou bij vergelijkbare arbeidsvoorwaarden waarschijnlijk de overstap maken, 24% zou geen overstap maken en 18% zou zeker de overstap maken. De meeste respondenten hebben te kennen gegeven het belangrijk te vinden om meer zicht te krijgen op overstapmogelijkheden naar andere functies op de externe arbeidsmarkt en daarbij behorende arbeidsvoorwaarden.

4.3.6 Ondernomen loopbaanactiviteiten in het afgelopen jaar

Aan respondenten is gevraagd welke loopbaanactiviteiten zij in het afgelopen jaar hebben ondernomen. Drie van de zes activiteiten die de respondenten hebben ondernomen, zijn leeftijdsspecifiek (zie figuur 4.3). Hieruit blijkt dat scholing bij alle leeftijdscategorieën in het afgelopen jaar een belangrijk loopbaaninstrument is geweest.

Figuur 4.3: Ondernomen loopbaanactiviteiten in het afgelopen jaar per leeftijdscategorie



4.3.7 Beoordeling en belang van inzet van bepaalde loopbaaninstrumenten

Aan respondenten is gevraagd een rangorde aan te geven van loopbaaninstrumenten die volgens hen een stimulerende uitwerking kunnen hebben op hun mobiliteit. Individuele loopbaanbegeleiding wordt als het belangrijkste gezien. Op de tweede plaats staat het inzichtelijk maken van ontwikkelde competenties in relatie tot wat de arbeidsmarkt aan competenties vraagt. Op de derde plaats komt de inzet van een onafhankelijke organisatie (intermediair) die ondersteuning kan bieden bij het vinden van een andere baan en de vierde plaats wordt ingenomen door trainingen op het gebied van loopbaanoriëntatie.

4.3.8 Tevredenheid over het huidige aanbod van loopbaanfaciliteiten

Opvallend is dat het merendeel van de respondenten aangeeft geen mening te hebben over de mate waarin men tevreden is over het huidige aanbod van loopbaanfaciliteiten binnen de eigen organisatie. Een verklaring kan zijn dat de respondenten niet op de hoogte zijn van de mogelijkheden of dat men geen ervaring heeft met de geboden loopbaanfaciliteiten. Een andere verklaring is dat het onderwerp mobiliteit niet 'leeft'. De respondenten die tamelijk tevreden zijn met de aangeboden faciliteiten baseren dit op het feit dat de organisatie verschillende vormen van faciliteiten ter beschikking stelt aan de medewerkers en deze een keuzemogelijkheid hebben. Het ontbreken van maatwerk op het gebied van loopbaanfaciliteiten heeft volgens de respondenten die tamelijk tot zeer ontevreden zijn een negatief effect op het rendement van de inzet van deze loopbaaninstrumenten. Een groot aantal respondenten merkt op dat het mobiliteitsbeleid meer in samenhang moet worden gebracht met de missie, visie en strategie van het organisatiebeleid en levensfasebewust personeelsbeleid. Volgens de respondenten staat het huidige mobiliteitsbeleid nog teveel op zichzelf waardoor onvoldoende maatwerk kan worden geleverd op het niveau van de organisatie en die van de medewerker.

4.4 Belangrijkste resultaten enquête werkgevers

In deze paragraaf wordt verslag gedaan van de belangrijkste resultaten van de enquête onder de doelgroep werkgevers.

4.4.1 Kenmerken van de werkgevers

Het merendeel van de respondenten (78%) is werkzaam binnen de gemeentelijke sector. Binnen deze categorie is 75% werkzaam binnen het P&O werkveld en 25% binnen het werkveld 'management en directie'. Een derde van de respondenten (33%) is 2 tot 10 jaar werkzaam bij de overheid, 24% werkt al langer dan 31 jaar in deze sector.

4.4.2 Betrokkenheid bij de vormgeving van het mobiliteitsbeleid

Aan de respondenten is de vraag voorgelegd of en op welke wijze zij betrokken zijn bij de vormgeving van het mobiliteitsbeleid in de organisatie. Uit de gegevens blijkt dat de respondenten vanuit hun functie vooral betrokken zijn bij de opzet van een beleidskader voor mobiliteit en de uitwerking van een personele regeling. In mindere mate is sprake van betrokkenheid bij de opzet van een mobiliteitscentrum of het vormgeven van intersectorale mobiliteit.

4.4.3 Huidige faciliteiten op het gebied van mobiliteit

Aan respondenten is gevraagd aan te geven welke faciliteiten op het gebied van mobiliteit aan het personeel worden aangeboden. De meest genoemde faciliteit is het toekennen van een financiële vergoeding voor het verkrijgen van een ervaringscertificaat (EVC) (78%). Hierna volgen sollicitatietrainingen (52%), een tijdelijk baan/detachering (42%) en deelname aan c.q. inschrijving bij een mobiliteitscentrum (34%).

4.4.4 Tevredenheid over het huidige mobiliteitsbeleid

Aan de respondenten is de vraag voorgelegd of en in welke mate men tevreden is over het rendement van het mobiliteitsbeleid in hun organisatie. Uit de gegevens blijkt dat 45% van de werkgevers tamelijk tot zeer tevreden zijn en 20% tamelijk tot zeer ontevreden. Opvallend is dat 36% van de respondenten geen uitgesproken mening heeft.

Respondenten die tamelijk tot zeer tevreden zijn baseren dit op het feit dat de mobiliteit- en loopbaancentra in de praktijk een goede bijdrage leveren aan het stimuleren van mobiliteit, maar feitelijke resultaten sterk afhankelijk zijn van de mobiliteitsbereidheid van medewerkers. Daarnaast geven respondenten aan dat veel medewerkers het belang van mobiliteit en de urgentie hiervan nog niet inzien. Loopbaancentra blijken wel mobiliteitskandidaten op te leveren, maar de daadwerkelijke stap naar een andere baan blijft nogal eens uit (koudwater-vrees). Daarnaast worden instrumenten gemist die voor medewerkers het inzicht vergroten in de doorstroommogelijkheden naar functies op de reguliere arbeidsmarkt.

4.4.5 Beïnvloedende factoren voor ambtelijke mobiliteit

Aan de werkgevers is een aantal stellingen voorgelegd over de beïnvloedende factoren voor de arbeids-mobiliteit van de werknemers binnen het openbaar bestuur. Hieruit blijkt dat werkgevers van mening zijn dat ambtenaren in staat zijn hun competenties ook buiten het openbaar bestuur in te zetten (score 3,49 op een schaal

van 1 tot 5) en dat zij relatief hoog opgeleid zijn ten opzichte van werknemers in andere sectoren (score 3,30 op een schaal van 1 tot 5). Werkgevers zijn daardoor van mening dat medewerkers binnen het openbaar bestuur uitstekende loopbaanperspectieven hebben op de externe arbeidsmarkt.

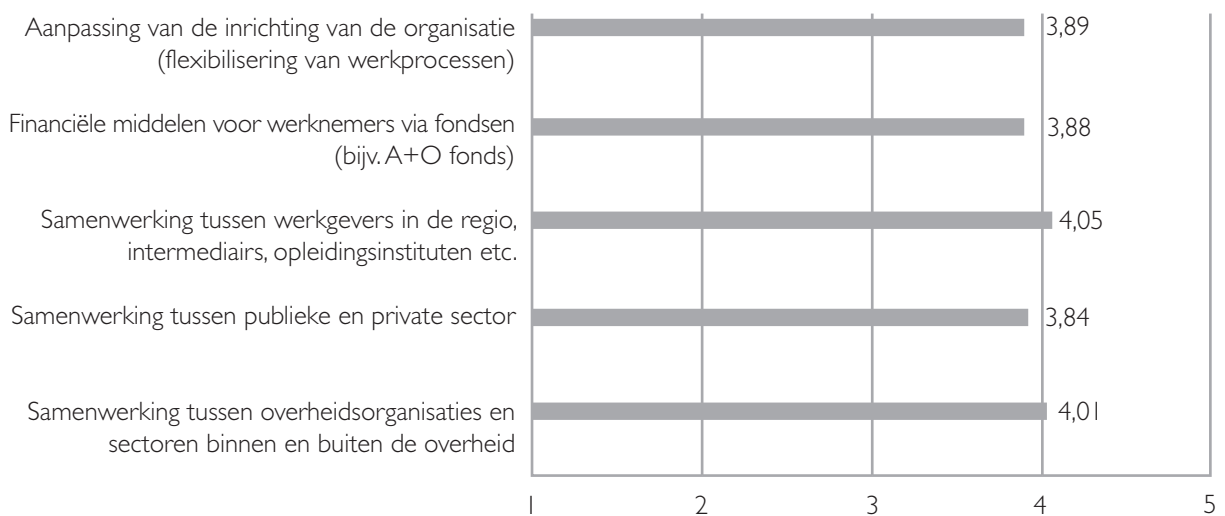
4.4.6 Verklaringen voor geringere ambtelijke mobiliteit

De twee belangrijkste verklaringen voor de geringere mobiliteit van personeel binnen het openbaar bestuur baseren de werkgevers op de goede pensioenregeling (score 3,59 op een schaal van 1 tot 5) en de hoge eisen die medewerkers stellen aan de primaire- of secundaire arbeidsvoorwaarden (score 3,37 op een schaal van 1 tot 5).

4.4.7 Stimulerende factoren voor ambtelijke mobiliteit

In de vragenlijst is aan werkgevers gevraagd welke factoren volgens hen ambtelijke mobiliteit kunnen stimuleren. De voorgelegde factoren zijn door de respondenten gewaardeerd naar belangrijkheid. In figuur 4.4 wordt weergegeven hoe belangrijk men de verschillende factoren ten opzichte van elkaar vindt op een schaal van 1 t/m 5. Het belangrijkste blijkt de samenwerking tussen werkgevers in de regio met intermediairs en opleidingsinstellingen. Er zijn echter geen verschillen per sector.

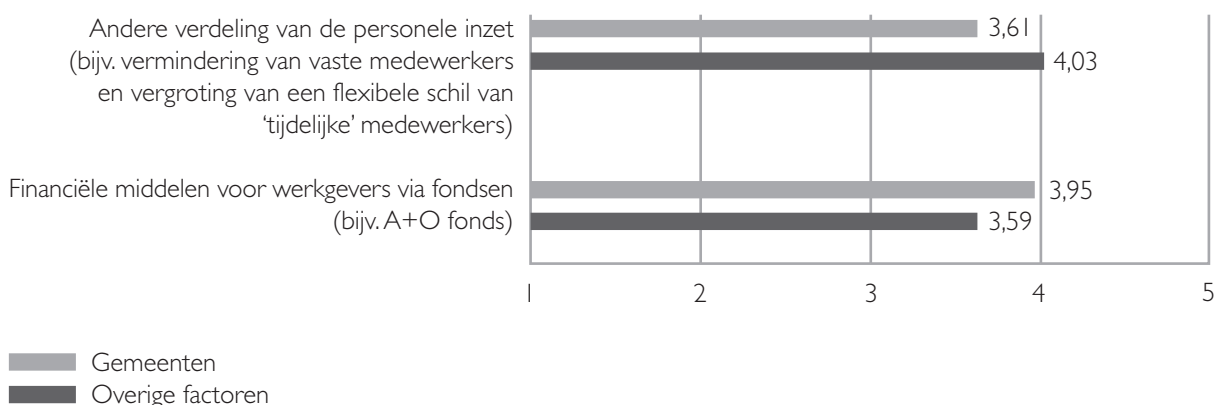
Figuur 4.4: Oordeel over belang factoren ter stimulering van ambtelijke mobiliteit (1)*



*1 zeer onbelangrijk, 5 zeer belangrijk

Figuur 4.5 geeft inzicht in wat werkgevers vanuit de gemeenten en overige sectoren zien als de belangrijkste stimulerende factoren voor ambtelijke mobiliteit (op een schaal van 1 t/m 5). Een belangrijke stimulerende factor betreft een andere invulling en verdeling van de personele formatie door bijvoorbeeld vermindering van het aantal vaste medewerkers en een vergroting van een flexibele schil van 'tijdelijke' medewerkers.

Figuur 4.5: Oordeel over belang factoren ter stimulering van ambtelijke mobiliteit (2)**



*1 zeer onbelangrijk, 5 zeer belangrijk

4.5 Belangrijkste resultaten enquête ondernemingsraden

In deze paragraaf wordt verslag gedaan van de belangrijkste resultaten van de enquête onder de doelgroep ondernemingsraden.

4.5.1 Kenmerken van de leden van de ondernemingsraden

Het merendeel van de respondenten (66%) is werkzaam binnen de gemeentelijke sector.

4.5.2 Betrokkenheid OR bij vormgeving mobiliteitsbeleid

Aan de OR-leden is gevraagd of en op welke wijze zij als ondernemingsraad betrokken zijn bij het vormgeven van het mobiliteitsbeleid in de organisatie (zie tabel 4.3).

Het merendeel van de respondenten (84%) is vanuit de formele positie van de OR (WOR) betrokken voor wat betreft het beoordelen van een 'nieuwe' personele regeling op het gebied van mobiliteit. De redenen om niet betrokken te zijn is dat er nog geen initiatieven genomen zijn om mobiliteitsbeleid op te zetten of dat de personele afdeling nog bezig is met het uitwerken van het mobiliteitsbeleid.

Tabel 4.3: Betrokkenheid gemeentelijke ondernemingsraden (in %) bij mobiliteitsbeleid

Beleidsaspect	Percentage
Het vanuit de formele positie van de OR beoordelen van een 'nieuwe' personele regeling op het gebied van mobiliteit door de personeelsafdeling (WOR)	84%
Bij het ontwikkelen van het beleid (meedenken met bestuurder/ Personeelsafdeling over gewenste invulling van het beleid)	41%
Door het vanuit de formele positie van de OR beoordelen van evaluaties met betrekking tot de resultaten van het mobiliteitsbeleid	36%
Bij het uitwerken van het mobiliteitsbeleid in een commissie/werkgroep	11%
Andere aspecten	7%
Aantal ondernemingsraden	44

4.5.3 Loopbaanfaciliteiten binnen de organisatie

Aan de OR-leden is gevraagd welke loopbaanfaciliteiten er door de werkgever aan het personeel worden aangeboden. De meest genoemde faciliteiten zijn loopbaanoriëntatie cursussen (56%), tijdelijke baan/ detachering bij een andere organisatie in hun sector (53%) en deelname aan c.q. inschrijving bij een of meerdere mobiliteitscentra (42%).

4.5.4 Tevredenheid over de huidige loopbaanfaciliteiten

Aan de OR-leden is gevraagd of en in welke mate men tevreden is met de aangeboden loopbaanfaciliteiten. Uit de gegevens blijkt dat 30% zeer tot tamelijk ontevreden is, 33% zeer tot tamelijk tevreden en 37% hierover geen mening heeft.

Van de respondenten die tamelijk tot zeer ontevreden zijn, geeft 56% aan dat dit te maken heeft met het ontbreken van maatwerk op het gebied van mobiliteit. Op landelijk niveau wordt al veel geregeld waardoor het voor ondernemingsraden lastig is om invloed uit te oefenen op organisatieniveau en maatwerk na te streven. Ook staat in een groot aantal situaties het mobiliteitsbeleid nog te veel op zichzelf en wordt de samenhang met het organisatiebeleid en het strategisch personeelsplanningproces gemist. De term 'mobiliteit' roept bij veel medewerkers negatieve associaties op waardoor men moeilijk of niet in beweging komt. Daarnaast geven veel respondenten aan dat de afwachtende houding van het management afbreuk doet aan het belang om mobiliteit te laten 'leven' in de organisatie. Ook blijken er veel mooie mobiliteitsplannen te liggen die nog niet in uitvoering zijn gebracht.

4.5.5 Belang van de inzet van de loopbaaninstrumenten

Aan de OR-leden is gevraagd hun oordeel uit te spreken over het belang van de inzet van verschillende loopbaaninstrumenten die medewerkers kunnen helpen om actief aan de slag te gaan met het vergroten van hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Als belangrijkste instrument wordt individuele loopbaanbegeleiding genoemd.

Daarna volgt het inzichtelijk maken van ontwikkelde competenties (EVC) in relatie tot wat de arbeidsmarkt aan relevante competenties vraagt.

4.5.6 Externe loopbaanbegeleiding

Ten slotte is aan de OR-leden gevraagd aan welke vorm(en) van externe loopbaanbegeleiding de organisatie invulling geeft. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat de organisatie gebruik maakt van zowel externe intermediairs om medewerkers te begeleiden in het zoeken naar ander werk als de huidige mobiliteitsbanken binnen het Rijk voor de bemiddeling tussen vraag en aanbod van personeel binnen het Rijk.

4.6 Enkele resultaten onderling vergeleken

In de enquêtes onder de werknemers, de werkgevers en de leden van de ondernemingsraden van het openbaar bestuur zijn twee vragen aan alle drie groepen gesteld. In deze paragraaf worden de resultaten onderling vergeleken.

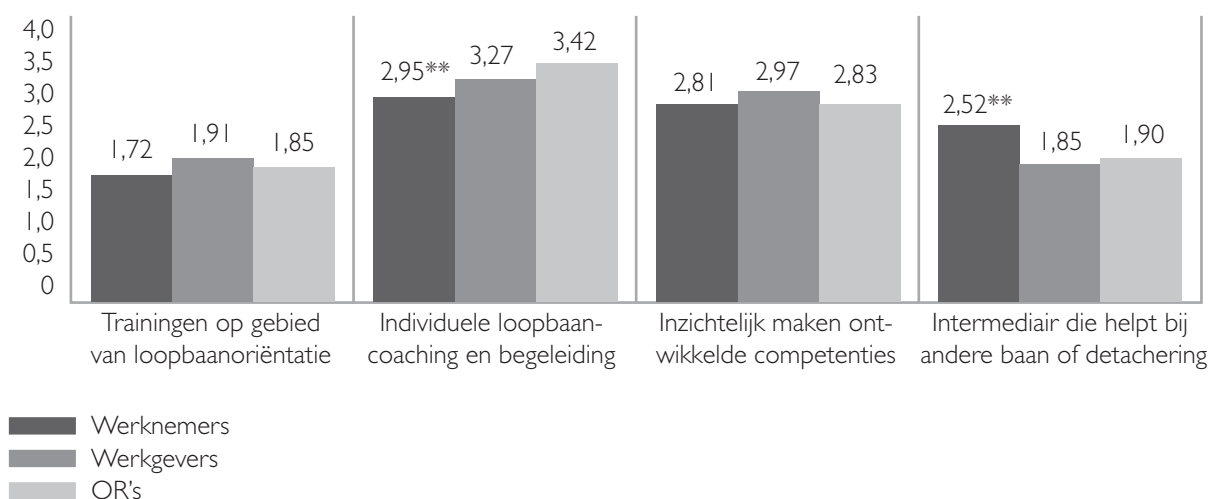
4.6.1 Aangeboden loopbaanregelingen en faciliteiten

Aan alle respondenten is gevraagd in welke mate men tevreden is over de beschikbare loopbaanfaciliteiten in hun eigen organisatie. De uitkomsten tussen de drie groepen verschillen niet (statistisch significant) tussen werknemers, werkgevers en leden van de ondernemingsraden: circa 40% is tevreden en een kwart is ontevreden. Opvallend is het relatief hoge aandeel (bijna 40%) respondenten dat geen uitgesproken mening heeft. Waarschijnlijk leeft het mobiliteitsbeleid niet echt en/of wordt er weinig over gecommuniceerd.

4.6.2 Beoordeling van het belang van bepaalde loopbaaninstrumenten

Alle respondenten is gevraagd hun oordeel uit te spreken over het belang van de inzet van bepaalde loopbaaninstrumenten om medewerkers te helpen actief aan de slag te gaan met het vergroten van hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt (zie figuur 4.6). Gemiddeld wordt individuele loopbaanbegeleiding het belangrijkste gevonden. Werknemers vinden dit echter minder belangrijk dan werkgevers en OR-leden. Op de tweede plaats komt het inzichtelijk maken van ontwikkelde competenties (EVC). Loopbaanoriëntatie trainingen en de inzet van intermediairs voor begeleiding van medewerkers naar ander werk worden door werkgevers en OR-leden het minst belangrijkst gevonden. Werknemers vinden het inschakelen van een onafhankelijke organisatie ter ondersteuning bij het vinden van een andere baan of detachering, relatief belangrijker dan OR-leden en werkgevers.

Figuur 4.6: Belang van inzet van loopbaaninstrumenten door ambtenaren in gemeenten



1=Minst belangrijk; 2=Iets belangrijk; 3= Nog belangrijker; 4=Meest belangrijk

** wijkt significant ($p < 0,01$) af van de scores van werkgevers en OR

4.6.3 Belemmeringen en stimulansen vanuit de respondenten

Uit de enquête, de workshops en diepte-interviews komen verschillende belemmerende en stimulerende factoren op het gebied van baan-baan-mobiliteit bij het openbaar bestuur naar voren. Belangrijkste punten die door de respondenten naar voren werden gebracht, worden in onderstaand overzicht gepresenteerd (zie tabel 4.4).

Men kan deze beschouwen als een indicatie voor belangrijke pull- (belemmeringen) dan wel pushfactoren (stimulansen) op werknemer- en organisatieniveau voor ambtelijke mobiliteit.

Tabel 4.4 Belemmeringen en stimulansen voor ambtelijke mobiliteit vanuit de respondenten

In relatie met	Belemmeringen (pull)	Stimulansen (push)
Organisatiecultuur	<p>Te veel focus op baan zekerheid</p> <p>Gemis mobiliteitscultuur</p> <p>Gering(er) veranderingsvermogen</p>	<p>Zelf aan het roer van de eigen loopbaan staan</p> <p>Medewerker wordt meegenomen in loopbaan-stap ('moet zijn eigen ding worden')</p>
Personeelsbeleid	<p>Weinig transparante mobiliteitsmarkt</p> <p>Andere opleidingskarakteristieken</p> <p>Ad hoc karakter personeelsbeleid</p> <p>Vrij specialistische oriëntatie</p> <p>Nauwelijks loopbaanbewust</p> <p>Minder kansen voor 'oudere medewerkers'</p>	<p>Op levensfases gericht personeelsbeleid</p> <p>Talentontwikkeling in plaats van mobiliteit</p> <p>Competentiebewustzijn in relatie tot inzicht in functiehuizen andere sectoren</p> <p>Persoonsgebonden opleiding- en mobiliteits-budget</p> <p>Is organisatie goed voor personeel, dan is personeel goed voor organisatie</p> <p>Mobiliteit als middel (niet als doel)</p> <p>Mobiliteitsoriëntatie als standaard beleid (niet alleen in tijd van 'moeten')</p> <p>Detacheringmogelijkheden</p> <p>Duurzame inzetbaarheid (projectmatig werken, taakverrijking of taakrotatie e.d.)</p> <p>Positieve promotie van demotie</p> <p>Eigentijdse, doelgroepgerichte arbeidsmarktcommunicatie (sociale media)</p> <p>Niet alleen functiegerichte, maar (ook) generieke competentieontwikkeling</p> <p>Ondersteuning (deeltijd-) zzp-schap</p> <p>Goed stage-/detacheringbeleid</p> <p>Aanpak leeftijdsdiscriminatie</p> <p>Moderne functiehuishouding</p>
Management	<p>Bestaande managementcultuur blijft achter op mobiliteit</p> <p>Geringe mobiliteitstimulans</p> <p>Weinig aandacht voor loopbaanontwikkeling en -kansen</p>	<p>Voorbeeldfunctie leiding</p> <p>Vertrouwen bij implementatie</p> <p>Meer resultaatgerichtheid (beloningsstructuur)</p> <p>Respect en gebruik voorbeeldfunctie 'willers'</p> <p>Goede ontwikkelingsgesprekken</p> <p>Geef ruimte voor 'eigen verantwoordelijkheid' (professionele ruimte)</p> <p>Match tussen kwaliteit, aanbod en vraag</p>
Organisatie	<p>Veel specialisme, weinig generalisme</p> <p>Variatie binnen functies/ werkzaamheden</p> <p>Sterke inhoudgerichtheid</p>	<p>Leer van best practices van anderen</p> <p>Regionale centra en inzicht vergroot inzetbaarheid</p> <p>Uitwisseling van personeel (jobrotation, taakverrijking, stages, e.d.)</p> <p>Bevordering interne mobiliteit triggert externe mobiliteit</p> <p>Toename waardering externe samenwerking</p> <p>Linken van kansen (vacatures) bij elkaar (bv. tussen gemeenten/sectoren)</p>
Arbeidsvoorwaarden	<p>Zekerheid</p> <p>Angst voor minder salaris en verworven rechten</p> <p>Gepercipieerde baan zekerheid</p> <p>Solide werkgever</p> <p>Te lang op dezelfde functie (geen doorstroombeleid)</p> <p>Gunstige secundaire arbeidsvoorwaarden</p>	<p>Uniformeer arbeidsvoorwaarden met ander sectoren</p> <p>Stimuleringsmaatregelen (m.n. financieel)</p>

4.7 Workshops en diepte-interviews

Voor een verdiepingsslag van de onderzoeksresultaten zijn twee workshops georganiseerd met ambtenaren en leden van ondernemingsraden. Met werkgevers zijn enkele diepte-interviews gehouden. De resultaten van de literatuurstudie, de arbeidsmarktanalyse openbaar bestuur, de enquêtes en diepte-interviews zijn met deelnemers van de workshops besproken en in oplossingsrichtingen voor ambtelijke mobiliteit aangescherpt. De tips en aanbevelingen, die werden aangedragen door de geënuquêteerden, geïnterviewden en deelnemers van de workshops zijn verwerkt in de conclusies en aanbevelingen in de volgende hoofdstukken.

5. Conclusies

5.1 Op zoek naar een balans tussen boeien en binden en arbeidsmobiliteit

Het openbaar bestuur is een belangrijke werkgever, waar ruim 404.000 personen werken. Op het gebied van het personeelsbeleid wordt het openbaar bestuur in de komende jaren enerzijds geconfronteerd met knelpunten bij de werving op een krappere arbeidsmarkt en anderzijds met een taakstelling tot personeelsreductie.

Via mobiliteitsbeleid valt op beide fronten winst te behalen in het vinden van een balans tussen het boeien en binden van medewerkers en het bevorderen van baan-baanmobiliteit. Zoals in paragraaf 3.5 is aangegeven, blijkt de arbeidsmobiliteit bij het openbaar bestuur in vergelijking met andere sectoren in Nederland gering te zijn. De resultaten van het IVA onderzoek geven aan dat het openbaar bestuur nog relatief weinig kenmerken vertoont van een arbeidsmarkt waarin flexibiliteit en mobiliteit centraal staan. Zowel op het gebied van structurering, processen, functies en inzet van menselijk kapitaal. Aandachtspunten liggen er zowel op het gebied van de aanpassing van de personele inzet aan de veranderingen in de vraag en het aanbod van personeel (strategische personeelsplanning) als in het creëren van wisselende interne en externe werksituaties waarin medewerkers 'nieuwe' competenties kunnen ontwikkelen. Dit laatste biedt medewerkers de mogelijkheid om gedurende hun loopbaan en levensloop te werken aan hun duurzame inzetbaarheid en daarmee aan het behoud van werkzekerheid bij wisselende werkgevers in plaats van baanzekerheid bij dezelfde werkgever ('life-time employment').

Een actievere samenwerking tussen organisatie en medewerker is van belang om de flexibele inzetbaarheid – en 'arbeidsmarkthoudbaarheid' – en langere termijnontwikkeling van de medewerker te bevorderen en deze te kunnen combineren met de zich ontwikkelende behoeften van de organisatie. Werkgevers die deel hebben genomen aan het onderzoek erkennen dat men momenteel meer bezig is met de vraag hoe men tot personeelsreductie kan komen, dan met de vraag hoe men ook op de langere termijn kan zorgen dat medewerkers werkzekerheid behouden en de organisatie kan beschikken over voldoende gekwalificeerd arbeidspotentieel. Voor werkgevers binnen het openbaar bestuur ligt dan ook een belangrijke taak om het mobiliteitsbeleid meer in samenhang te brengen met de taakstellingen van de organisatie en te borgen in de bedrijfsvoering. Hier valt nog veel te winnen zoals blijkt uit de navolgende uitwerking van onze bevindingen in conclusies.

5.2 Pull- en pushfactoren

Bij de arbeidsmobiliteit van werknemers is zowel van belemmerende als mobiliteitsstimulerende factoren sprake, ook wel pull- respectievelijk pushfactoren. Al bekende invloedrijke factoren uit mobiliteitsonderzoeken zijn de inhoud van het werk, zelfstandigheid, werksfeer, arbeidsvoorwaarden, combinatie werk/privé et cetera. Deze zeggen iets over beweegredenen om al dan niet voor een baan bij de overheid te kiezen of juist uit deze sector te vertrekken. Een afweging van kosten en baten staat hierbij centraal. Uit het IVA-onderzoek blijkt echter dat deze factoren van ondergeschikt belang zijn in de mobiliteitsafweging. Er zijn dus andere factoren die ambtenaren ervan weerhouden om een nieuwe loopbaanstap binnen of buiten het openbaar bestuur te zetten.

De meerwaarde van het onderzoek is dat ook de werkgevers binnen het openbaar bestuur is gevraagd naar wat volgens hen de pull- en pushfactoren voor ambtelijke mobiliteit zijn. Daardoor is ook de rol van factoren op organisatieniveau goed naar voren gekomen. De pull- en pushfactoren volgens werknemers en werkgevers staan samengevat in tabel 5.1.

7) Muffels, R. & Wiltgen, T. (2009). *Flexibel werken én werkzekerheid. Het nieuwe werken in dienst van het Rijk: Een visie op de arbeidsmarkt van de toekomst. Reflect*, 31 augustus 2009.

8) *Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Rijk (PoMo, 2010), Arbeidsmarktanalyse openbaar bestuur 2010.*

Tabel 5.1: Pull- en pushfactoren voor ambtelijke mobiliteit volgens werknemers en werkgevers

Pull/push	Werknemer	Werkgever
Pull (belemmerend) in rangorde	<ol style="list-style-type: none"> 1. Een te afwachtende houding van het management en de medewerkers op het gebied van mobiliteit (geen mobiliteitscultuur) 2. Onzekerheid over loopbaankansen op de reguliere arbeidsmarkt (beschikbare passende vacatures) 3. Geen zicht op hoe 'openbaar-bestuur competenties' kunnen worden vertaald naar andere functie-categorieën in de marktsector 4. Managementcultuur (te veel macht en oneigenlijk gebruik van het senioriteitsbeginsel) 5. Geen relatie tussen mobiliteit en levensfasen in het HRM-beleid 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Structureren en bedrijfsvoering van de organisatie (flexibiliteit ontbreekt in structuur, processen en inzet van menselijk kapitaal: verhouding van mensen met een vaste functie en mensen met een flexibele rol). 2. Te veel binden en boeien van 'goede' werknemers (tegenaan van de concurrentie op de (externe) arbeidsmarkt) 3. Functielandschap (te veel functiedifferentiatie, te veel specialisme, te weinig leermogelijkheden in wisselende werksettings) 4. Een traditioneel beheersmatig personeelsbeleid (geen integrale benadering van mobiliteit met de organisatiedoelstellingen) 5. Een geringe mobiliteitscultuur
Push (stimulerend) in rangorde	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zicht op en bekendheid met de actuele vraag naar personeel op de interne en externe arbeidsmarkt (beschikbaarheid vacatures, soort functies en functievereisten, loopbaanpaden etc.) 2. Inzichtelijk maken van de transfermogelijkheden van ontwikkelde 'openbaar- bestuur competenties' naar andere sectoren/ functie-categorieën buiten het openbaar bestuur) 3. Ook in de huidige baan aandacht voor jobrotation, stage, tijdelijke projectwerkzaamheden (innovatie) of detachering voor het ontwikkelen van meer (generieke) 'arbeidsmarkt-competenties' (niet alleen organisatiegerichte kennis en vaardigheden) 4. Personeelsbeleid (levensfasegericht en afgestemd op de pull- en pushfactoren van de organisatie en de medewerker) 5. Respecteer de beroepstrots van de ambtenaar ('public service motivation') en vertaal deze innerlijke drijfveren naar andere werkvelden/ functies/sectoren buiten het openbaar bestuur met een maatschappelijke component 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Flexibele structureren en besturing van de organisatie (werkprocessen, functielandschap, strategische personeelsplanning (bijvoorbeeld een goede match tussen een vaste en flexibele inzet van menselijk kapitaal) 2. Leer- en mobiliteitscultuur (jobrotation, taakverrijking, tijdelijke functie/projecten, mogelijkheden voor detachering, stages e.d. maar ook voor sociale innovatie) 3. Strategisch personeelsbeleid (in-, door- en uitstroom en gekoppeld aan de strategische doelen van de organisatie en levensfasegericht met duidelijke mobiliteitsafspraken) 4. (Regionale) samenwerking tussen organisaties op het gebied van mobiliteit (uitwisseling van vacatures, personeel, stages, detachering etc.) 5. Vormgeving van intersectoraal loopbaanbeleid in overleg met sociale partners (stimuleren van publieke en private samenwerking) 6. Mobiliteitsbeleid bevat ook de principes van 'Het Nieuwe Werken', sociale innovatie en visie ten aanzien van de 'nieuwe ambtenaar'

5.3 Verschil tussen mobiliteitsintentie en feitelijke mobiliteit

Uit het onderzoek komt nadrukkelijk naar voren dat bij ambtenaren zeker een wens bestaat om van baan te wisselen (mobiliteitsintentie). Er blijkt echter een aanzienlijke kloof te bestaan tussen deze mobiliteitsintentie en het daadwerkelijk uitvoering geven aan die wens (feitelijke mobiliteit).

Op basis van de geïnventariseerde pull- en pushfactoren (tabel 5.1.) kan de kloof tussen gewenste en werkelijke mobiliteit worden verklaard door onderstaande factoren:

1. De sterke drive van medewerkers binnen het openbaar bestuur om iets te betekenen voor de samenleving

(‘public service motivation’) waardoor het verschil in arbeidsmobiliteit tussen werknemers van het openbaar bestuur met andere sectoren en de ‘honkvastheid’ van ambtenaren kan worden verklaard.

2. Het sterk vergrijpde personeelsbestand binnen het openbaar bestuur. Naarmate men ouder is, is men minder mobiel. Daar staat tegenover dat het personeel hoog opgeleid is, hetgeen een positief effect heeft op de mobiliteit. De hoge gemiddelde leeftijd doet echter het effect van het hoge opleidingsniveau meer dan teniet.
3. De ‘gap’ tussen organisatiespecifieke ‘openbaar-bestuurcompetenties’ en generieke ‘arbeidsmarktcompetenties’. Het openbaar bestuur kent een kwalitatief hoogwaardige professionele beroepenstructuur met relatief veel verschillende specialistische functies. Bij ambtenaren en werkgevers bestaat onduidelijkheid of en op welke wijze ‘openbaar-bestuurcompetenties’ kunnen worden ingezet in beschikbare functies in andere sectoren op de arbeidsmarkt.
4. Het ontbreken van een voor mobiliteit bevorderlijk leerklimaat. Binnen het openbaar bestuur beperkt het leren zich nog te veel tot competentieontwikkeling in de eigen functie of leren door een overstap naar een andere functie. Er is nog niet echt sprake van een leercultuur waarin werknemers gedurende hun loopbaan kunnen werken aan het behoud van arbeidsmarktwaarde in ‘tijdelijke’ werksettings binnen of buiten de organisatie door jobrotation, taakroulatie, tijdelijke projecten, detachering of stages.
5. De huidige managementcultuur waarbij de leidinggevende bepaalt of een medewerker mobiel is, en waarbij medewerkers met veel dienstjaren (senioriteit) nog altijd voorrang krijgen om nieuwe werkervaringen op te doen in een andere rol of tijdelijke functie.

Bovengenoemde factoren vormen een verklaring voor het feit dat veel goede mobiliteitsinitiatieven vanuit werkgevers binnen het openbaar bestuur toch niet het gewenste resultaat opleveren. Deze constatering is belangrijk omdat inzicht in de achterliggende oorzaken niet alleen bijdraagt tot het vinden van oplossingen voor het dichten van de gap tussen gewenste en feitelijke mobiliteit van ambtenaren, maar vooral leidt tot het vaststellen van de succesfactoren voor een goed werkend mobiliteitsbeleid.

5.4 De kern van het mobiliteitsvraagstuk: naar een effectief mobiliteitsbeleid

Nu bekend is welke belemmerende (pull) en stimulerende (push) factoren werknemers en werkgevers ervaren, en welke factoren bepalend zijn voor de discrepantie tussen gewenste en feitelijke mobiliteit kan vastgesteld worden wat de bouwstenen zijn voor een vormgeven van een effectief mobiliteitsbeleid. De resultaten geven aan dat organisaties qua structurering en bedrijfsvoering nog relatief weinig kenmerken vertonen waarin flexibiliteit en mobiliteit centraal staan. Zowel op het gebied van aanpassing van de personele inzet aan fluctuaties in de vraag en aanbod van arbeid als in het creëren van leer- en werksituaties waarin voor medewerkers kansen liggen voor het behoud van werkzekerheid gedurende hun loopbaan en levensloop in plaats van baanzekerheid. Dit raakt de kern van het mobiliteitsvraagstuk van het openbaar bestuur.

Succesfactoren voor een effectief mobiliteitsbeleid zijn:

1. *Het mobiliteitsbeleid maakt integraal onderdeel uit van het organisatiebeleid.* Door het mobiliteitsbeleid niet alleen in het personeelsbeleid maar binnen de complete bedrijfsvoering te borgen, ontstaat een duidelijke samenhang tussen de strategische doelen van de organisatie, de specifieke mobiliteitsstaakstelling en het strategische personeelsplanningproces. Hierdoor is het mogelijk om op maat invulling te geven aan het mobiliteitsbeleid gekoppeld aan de ontwikkelingsfase van de organisatie en het strategisch HRM-beleid (vaste en flexibele schil van personele inzet en in- door- en uitstroom van personeel) maar vooral ook om invulling te geven aan thema’s op het gebied van de kerntakendiscussie overheid, ‘Het Nieuwe Werken’, ‘sociale innovatie’ en de achterliggende visie met betrekking tot het profiel van de ‘nieuwe ambtenaar’. Het mobiliteitsbeleid draagt op deze wijze bij aan de realisatie van de organisatiedoelstellingen.
2. *Flexibiliteit in structuren, processen en functies* waardoor flexibiliteit en mobiliteit van medewerkers niet alleen onderdeel uitmaakt van de (gehele) bedrijfsvoering, maar flexibiliteit en mobiliteit onderdeel wordt van het denken en handelen van medewerkers.
3. *Werkprocessen zijn voldoende ingericht op een flexibele personele inzet en leermogelijkheden voor medewerkers.* Naast meer specialistische functies kunnen aanvullend loopbaan- en leerfuncties gecreëerd worden waardoor medewerkers nieuwe, voor de arbeidsmarkt aantrekkelijke competenties kunnen ontwikkelen. Voor werkgevers kan het dan ook van belang zijn een werkomgeving te creëren waarin medewerkers zich kunnen blijven ontwikkelen door deze tijdelijke ervaring te laten opdoen in projecten, jobrotation, stages of door detachering.

4. *Een eigentijds, op levensfasegericht strategisch HRM-beleid* waarbij maatwerk kan worden geboden op het gebied van mobiliteit. Uit onderzoek blijkt dat een generiek personeelsbeleid niet toereikend is om een optimale inzet en mobiliteit van medewerkers te realiseren. Nodig is in te spelen op de uiteenlopende mobiliteitsbehoeften van medewerkers, want deze behoeften hangen voor een belangrijk deel samen met hun leeftijd c.q. levensfase.
5. *Kansen en mogelijkheden op de externe arbeidsmarkt zijn zichtbaar voor medewerkers*, bijvoorbeeld door aan te geven in welke sectoren/functiegebieden er vacatures zijn en hoe deze aansluiten op de ontwikkelde 'openbaar bestuur competenties'.
6. Het vormgeven van *intersectorale mobiliteit* door sociale partners via Cao-afspraken en samenwerkingsovereenkomsten.
7. *Transformatie van directief naar coachend en verbindend leiderschap*. Bij directief leiderschap bepaalt de leidinggevende hoofdzakelijk welke medewerker mobiel is. Coachend en verbindend leiderschap betreft de medewerker hierin; het motiveert medewerkers om te werken aan hun duurzame inzetbaarheid en zendt een signaal uit van vertrouwen en betrokkenheid. Medewerkers zijn bereid om zich mobiel op te stellen, maar hebben een actievere rol van hun management nodig om inzicht te krijgen in hun interesses en loopbaanmogelijkheden. Een coachende en verbindende leiderschapstijl is onmisbaar bij een goed werkend mobiliteitsbeleid.

Een effectief mobiliteitsbeleid is van deze succesfactoren afhankelijk en zij bepalen in onderlinge samenhang het uiteindelijke succes van dit beleid. Het voorgaande kan ook als handreiking voor ondernemingsraden worden gezien. In het volgende hoofdstuk komen we met aanbevelingen hoe deze factoren concreet kunnen worden uitgewerkt tot een effectief, duurzaam mobiliteitsbeleid.

6. Aanbevelingen voor een effectief mobiliteitsbeleid

In dit onderzoek zijn zowel ambtenaren, werkgevers als ondernemingsraden van het openbaar bestuur aan het woord geweest. De resultaten van dit onderzoek leiden tot de volgende aanbevelingen voor het vormgeven van een effectief, duurzaam ambtelijk mobiliteitsbeleid.

6.1 Borging van het mobiliteitsbeleid in het organisatiebeleid

De arbeidsmarkt binnen het openbaar bestuur verandert in een hoog tempo. De overheid staat voor twee uitdagingen. Enerzijds dient zij te werken aan een kleinere en efficiëntere overheid en anderzijds dient zij ervoor te zorgen dat ze op termijn kan beschikken over een voldoende gekwalificeerd arbeidspotentieel. Het vinden van een evenwicht tussen beide uitdagingen maakt het noodzakelijk om een verbinding te maken tussen mobiliteitsuitdagingen op de korte termijn en de lange termijn. Deze kunnen echter prima in samenhang naast elkaar actief zijn.

Op dit moment is binnen het openbaar bestuur de focus vooral gericht op het vinden van oplossingen voor het bevorderen van ambtelijke mobiliteit en het terugbrengen van het aantal ambtenaren. Dat is begrijpelijk en ook noodzakelijk. Op de korte termijn is er dus vooral sprake van verplichte mobiliteit. Om dit in goede banen te kunnen leiden is het belangrijk om de aanzienlijke afstand tussen mobiliteitsintentie en daadwerkelijke mobiliteit van ambtenaren te verkleinen. Uit het onderzoek blijkt dat ambtenaren heus wel mobiel willen zijn maar er zijn factoren die hen belemmeren om een loopbaantrap te zetten (zie pull- en pushfactoren in tabel 5.1.). Het inzichtelijk maken van de carrièrekansen en van transfermogelijkheden van 'openbaar-bestuur-competenties' naar functies in de marktsector kan mobiliteitsbevorderend werken. Hierdoor kan de voor ambtenaren belangrijke 'public service motivation' worden ingezet in beschikbare vacatures op de arbeidsmarkt in bijvoorbeeld functies met een maatschappelijke component. Ook het bieden van stage- en detacheringmogelijkheden en invoering van levensfasebewust personeelsbeleid kan mobiliteit stimuleren.

Maar op de langere termijn staan overheidsinstellingen bovendien voor de uitdaging om taken te decentraliseren naar de lagere overheden (focus op kerntaken) en aandacht te besteden aan actuele thema's zoals sociale innovatie, 'Het Nieuw Werken', fusies en andere samenwerkingsvormen. Deze algemene ontwikkelingen vragen om een andere, meer strategische benadering van mobiliteit. Zeker in combinatie met de vergrijzing die nu snel doorzet. De sterke gerichtheid op het terugbrengen van het aantal ambtenaren mag de meer structurele mobiliteitsuitdagingen voor de langere termijn niet naar de achtergrond verschuiven zoals flexibilisering van organisatiestructuren en processen, minder complexe functielandschappen, flexibele inzet van personeel en het creëren van een goed leerklimaat en kwaliteit van werk. Dit zijn juist – bij goede uitvoering – doorslaggevendende factoren voor een effectief, duurzaam mobiliteitsbeleid. Hierbij is een verbinding tussen de realisatie van de organisatie-doelstellingen en flexibiliteit en mobiliteit van het personeel een absolute voorwaarde. Door het mobiliteitsbeleid niet alleen in het personeelsbeleid maar in de totale bedrijfsvoering te integreren en te borgen, ontstaat een betere verbinding met en samenhang tussen de strategische doelen van de organisatie, de specifieke mobiliteits-taakstelling en het strategisch personeelsplanningproces. De toegevoegde waarde van mobiliteit is in dit kader gekoppeld aan wat de organisatie op dat moment nodig heeft, gelet op de te realiseren doelen. De ontwikkelingsfase van de organisatie, de strategische doelstellingen, het verandervermogen en de specifieke kenmerken van het personeelsbestand bepalen wat de functie/rol en bijdrage van het mobiliteitsbeleid in de specifieke context dient te zijn. De te bereiken mobiliteitsdoelstellingen kunnen dus in de tijd gezien variëren waardoor er meer maatwerk mogelijk wordt en ook noodzakelijk is. Tevens kan een duidelijkere relatie worden gelegd met actuele beleidsthema's op het gebied van 'Het Nieuwe Werken', sociale innovatie, de 'nieuwe ambtenaar' et cetera. Door mobiliteit nadrukkelijker te koppelen aan de organisatiedoelen en afgeleide strategische doelen kan een omslag worden gerealiseerd in een statisch op zichzelf staand mobiliteitsbeleid naar een meer dynamisch mobiliteitsbeleid. Het mobiliteitsbeleid beweegt structureel mee met de organisatie-doelstellingen en maakt onderdeel uit van de beleidscyclus van een organisatie; haar toegevoegde waarde komt tot uitdrukking in de bereikte resultaten op verschillende aspecten van de bedrijfsvoering van de organisatie.

6.2 Flexibiliteit in structuren, processen, functies en inzet van personeel

Belangrijk is dat het mobiliteitsbeleid niet alleen continue meebeweegt met de te bereiken organisatie-doelstellingen en met de aanpassing van het personeelsbestand aan de actuele vraag en aanbod van personeel, maar ook meebeweegt met de realisatie van een werkomgeving waarin medewerkers kunnen werken aan hun duurzame

inzetbaarheid in een meer flexibele, efficiënte en lerende organisatie. De mate waarin organisaties in staat zijn om een omslag te realiseren naar een flexibelere, efficiëntere en lerende organisatie, is sterk afhankelijk van de cultuur van de organisatie. Binnen het openbaar bestuur is nog niet echt sprake van een mobiliteitscultuur en dit is gelet op de huidige organisatiestructuren en de inrichting van primaire processen en functies ook logisch. Medewerkers zijn immers niet gewend om in een flexibele werkomgeving verschillende rollen te vervullen in wisselende werksettings. Door het afbouwen van de sterk gedifferentieerde functiestructuur, het creëren van loopbaan- en leerfuncties en het bieden van meer mogelijkheden om naast de vaste functie ook andere 'tijdelijke' rollen te vervullen, ontstaat op een natuurlijke wijze een mobiliteitscultuur. Flexibiliteit en mobiliteit kunnen op deze wijze onderdeel worden van het denken en handelen van medewerkers.

6.3 Strategisch levensfasegericht HRM-beleid

Uit het onderzoek blijkt dat een generiek personeelsbeleid niet toereikend is om meer flexibiliteit en mobiliteit onder medewerkers te bewerkstelligen. Invoering van strategisch levensfasegericht personeelsbeleid is voor de werkgever een goed instrument om in te spelen op de uiteenlopende mobiliteitsbehoeften van de medewerkers, want deze behoeften hangen nauw samen met hun leeftijd c.q. levensfase. Belangrijk is te weten welke ambities en voorkeuren verschillende leeftijdsgeneraties in het personeelsbestand hebben om op maat een adequate loopbaanbegeleiding te kunnen ontvangen en de samenstelling van het personeelsbestand kan hierop worden afgestemd.

Dit veronderstelt ook dat de werkgever of de HRM-afdeling kennis en verstand heeft van de arbeidsmarktontwikkelingen, bestaande en nieuwe functies, scholing, EVC en inzicht in de huidige en toekomstige vraag van competenties. Het gaat daarbij niet alleen om de korte termijn maar vooral over de vraag hoe de organisatie kan inspelen op de steeds sneller wisselende behoeften aan personele inzet en de wensen en behoeften van de verschillende generaties op de arbeidsmarkt. Uit het onderzoek blijkt dat relatief weinig organisaties binnen het openbaar bestuur invulling geven aan een strategisch levensfasebewust HRM-beleid. Dit vormt echter een belangrijke voorwaarde voor mobiliteit en personele uitwisseling tussen openbaar bestuur organisaties en tussen de publieke en private sector.

6.4 Kansen en mogelijkheden op de externe arbeidsmarkt inzichtelijk maken

Onvoldoende transparantie in de transfermogelijkheden van ontwikkelde 'openbaar- bestuur competenties' (kennis, vaardigheden en houding) naar functiegebieden in de marktsector blijkt een belangrijke belemmerende factor te zijn voor ambtelijke mobiliteit. Zowel werkgevers als werknemers dienen inzicht te hebben in de actuele situatie op de arbeidsmarkt. Inzicht in de transfermogelijkheden van 'openbaar-bestuur competenties' naar functiecategorieën in de marktsector en andersom kan niet alleen een goede match tussen vraag en aanbod teweegbrengen maar ook mogelijkheden bieden voor vormen van personele uitwisseling en intersectorale samenwerking op het gebied van mobiliteit. Tevens draagt dit bij aan de verhoging van de kwaliteit van arbeid en het vormgeven van (sociale) innovatie.

De ontwikkeling van een zogenaamde 'landelijke mobiliteitskaart' kan inzicht geven in de feitelijke mobiliteitstromen in de publieke en marktsector, de beschikbare loopbaanpaden en transfermogelijkheden tussen publieke en private sector. Deze praktische tool kan door werknemers en werkgevers worden benut om inzicht te krijgen in mogelijke transfermogelijkheden en carrièrestappen naar 'vergelijkbare' functiegebieden en functievereisten in bepaalde sectoren waar sprake is van een tekort en overschot van personeel. Werkgevers kunnen de mobiliteitskaart gebruiken voor de ontwikkeling van het mobiliteitsbeleid op het gebied van (zij-)instroom, behoud en uitstroom van medewerkers. Opleidings- en kenniscentra en scholingsfondsen kunnen op basis van de mobiliteitskaart vaststellen welke interventies nodig zijn om vraag en aanbod van arbeidsmarkt en opleiding beter op elkaar te laten aansluiten. Voor de publieke sector is de meerwaarde vooral gelegen in de bewustwording en activering van een op het behoud van werkzekerheid gericht mobiliteitsbeleid.

6.5 Intersectorale mobiliteit

Intersectorale mobiliteit als nieuw te ontwikkelen personeelsinstrument in samenspraak met sociale partners biedt werkgevers de kans om bij personeelstekorten nieuw personeel uit andere branches aan te trekken met werk- en leerervaring en bij personeeloverschot medewerkers te helpen elders een baan te vinden. De intersectorale mobiliteit van personeel binnen het openbaar bestuur is nu beperkt. Het verdient aanbeveling om te bezien of succesvolle initiatieven uit de marktsector bijvoorbeeld het intersectoraal loopbaanbeleid in de bouwsector ook kunnen worden toegepast in de publieke sector. Een verdere samenwerking tussen private en publieke sector op het gebied van personele uitwisseling, detachering of stage bevordert intersectorale mobiliteit. De ontwikkeling van een 'landelijke mobiliteitskaart' kan bijdragen aan het verlagen van de drempel voor intersectorale mobiliteit door het beter inzichtelijk maken van loopbaanstappen, tekorten en overschotten aan personeel etc. in bepaalde sectoren van de reguliere arbeidsmarkt.

6.6 Transformatie van directief naar coachend en verbindend leiderschap

Uit het onderzoek blijkt dat binnen het openbaar bestuur er een mentaliteitsverandering nodig is om het mobiliteitsbeleid succesvol te laten zijn. Er is nog niet echt sprake van een mobiliteitscultuur waarbij het voor werknemers en werkgevers vanzelfsprekend is dat mobiliteit bijdraagt aan het creëren van werkzekerheid in plaats van baanzekerheid van werknemers. Een groot aantal respondenten uit de enquêtes, workshops en diepte-interviews geven aan dat mobiliteit nog weinig leeft in de organisaties en dat dit deels wordt veroorzaakt door de bestaande bureaucratische managementcultuur. Bij directief leiderschap bepaalt de leidinggevende hoofdzakelijk welke medewerker mobiel is. Coachend en verbindend leiderschap betreft de medewerker hierin; het motiveert medewerkers om te werken aan hun duurzame inzetbaarheid en zendt een signaal uit van vertrouwen en betrokkenheid. Ambtenaren zijn bereid om zich mobiel op te stellen, maar hebben een actievere rol van hun management nodig om inzicht te krijgen in hun interesses en loopbaanmogelijkheden binnen en buiten het openbaar bestuur. Een coachende en verbindende leiderschapsstijl is onmisbaar bij een goed werkend en motiverend mobiliteitsbeleid. Belangrijk is dat ook leidinggevend en op het gebied van mobiliteit een voorbeeldfunctie vervullen waardoor mobiliteit niet beperkt blijft tot uitvoerende medewerkers. Uit het onderzoek blijkt dat leidinggevend relatief minder mobiel zijn dan uitvoerende medewerkers.

6.7 Public service motivation en ambtelijke mobiliteit

Net als bij uitstroom is ook bij instroom de inhoud van het werk voor alle ambtenaren een belangrijke motivatie om te kiezen voor een andere baan binnen of buiten het openbaar bestuur (pushfactor). Daarnaast is het ook een belangrijke pullfactor. Uit het onderzoek blijkt dat er onder de geënquêteerde ambtenaren sprake is van een hoge mate van tevredenheid met de huidige baan. De tevredenheid met de inhoud van het werk is een belangrijke graadmeter voor de mate waarin personen een intentie hebben om mobiel te zijn. Hierdoor zijn zij minder geneigd om ander werk te zoeken buiten het openbaar bestuur. Dit komt overeen met de resultaten van het personeels- en mobiliteitsonderzoek (BZK, PoMo, 2010). Het verschil in arbeidsmobiliteit tussen werknemers van het openbaar bestuur en die van andere sectoren ligt in feit dat eerstgenoemde werknemers een belangrijke drive hebben om iets te betekenen voor de samenleving (public service motivation). Een belangrijk (deel van) hun arbeidsmotivatie ontleen zij aan het kunnen dienen van de publieke zaak (Steijn, 2006). Beroepstrots is een belangrijke beïnvloedende factor voor de mate van mobiliteit waarmee rekening dient te worden gehouden. Deze mobiliteitbelemmerende factor kan een mobiliteitstimulerende factor worden door aandacht te hebben voor de 'public service motivation' en deze te vertalen naar vergelijkbare en beschikbare beroepen op de arbeidsmarkt met een maatschappelijke component.

6.8 Van het begrip 'mobiliteit' naar het begrip 'talentmanagement'

Uit het onderzoek blijkt dat de term 'mobiliteit' nog te veel negatieve associaties oproept onder de ambtenaren. Een groot aantal respondenten heeft geen positieve ervaringen met de huidige beschikbare mobiliteitsbanken van het Rijk. Deels heeft dit te maken met de beeldvorming rondom deze mobiliteitsbanken. In de beleving van ambtenaren hebben mobiliteitscentra nog steeds het karakter van een 'kneuzenbank'. Door een betere communicatie over wat mobiliteitscentra te bieden hebben en het verspreiden van succesverhalen door werknemers kan de negatieve beeldvorming worden doorbroken.

Ter voorkoming van voornoemde negatieve associatie met de term 'mobiliteit' kan het zinvol zijn om na te gaan of een andere term meer passend is. Er zijn goede voorbeelden in het land die onder de noemer van 'talentmanagement' medewerkers in beweging hebben gekregen. De inzet van eigentijdse communicatiemiddelen bij de introductie en verdere uitwerking van het mobiliteitsbeleid kunnen bijdragen aan een betere aansluiting bij de belevingswereld van de werknemers. Het lijkt een open deur, maar de betrokkenheid van zowel het management als medewerkers is een absolute voorwaarde voor succes. Immers: zowel bij het management als medewerkers bestaat een soort natuurlijke terughoudendheid ten aanzien van voorzieningen die de doorstroom van mensen bevorderen; afscheid nemen van mensen is meestal niet leuk. Alleen een door management en medewerkers gedeelde en gezamenlijk uitgedragen visie op de noodzaak van gezonde door- en uitstroming van personeel kan een dergelijke terughoudendheid doorbreken. Het in een vroegtijdig stadium betrekken van een (delegatie) van zowel management als medewerkers bij de concretisering van het mobiliteitsbeleid heeft een positieve werking op het creëren van draagvlak, de mentaliteitsverandering en mobiliteitsbereidheid van medewerkers.

6.9 Erkenning van eerder verworven competenties

Nederland is nog steeds een diplomaland. Bij de werving van nieuwe werknemers wordt vooral gekeken naar het opleidingsniveau. Functie-eisen zijn in grote mate verbonden aan het opleidingsniveau. Een mogelijke belemmering van ambtelijke mobiliteit kan zijn dat competenties niet overdraagbaar zijn of dat de nieuwe werkgever niet overtuigd kan worden dat men over bepaalde competenties beschikt. Dit maakt verankering van de opgedane kennis, werkervaring en vaardigheden in diploma's of certificaten (bijvoorbeeld via EVC) belangrijk. Uit het onderzoek blijkt dat zowel werknemers, werkgevers en ondernemingsraden het inzichtelijk maken van

ontwikkelde competenties een belangrijk instrument vinden om ambtelijke mobiliteit te bevorderen. Uit landelijke cijfers op het gebied van gerealiseerde EVC procedures blijkt echter dat werknemers van de publieke sector ten opzichte van werknemers in andere sectoren minder procedures hebben doorlopen ter verkrijging van een ervaringscertificaat/paspoort of een EVC-erkenning. Een opmerkelijke bevinding omdat er door sectorfondsen financiële middelen beschikbaar worden gesteld om medewerkers in de gelegenheid te stellen de door hen ontwikkelde competenties vast te laten leggen in een formeel document (ervaringspaspoort of EVC-verklaring). Het zichtbaar maken van en formele erkenning van ontwikkelde competentie kan een positieve stimulans geven aan ambtelijke mobiliteit.

Bijlage I: Literatuurlijst, bronnen en referenties

Arbeidsmarktmonitor Rijk (november 2008). *De positie van het Rijk op de arbeidsmarkt*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

A&O fonds Gemeenten (februari 2009). *Gemeenten in beweging, leren van regionale mobiliteitsnetwerken*

Calkoen, P.T. & Oeij P.R.A. (1993). *Vrouwen blijven voor goed werk. Een onderzoek naar de uitstroom van vrouwen bij de rijksoverheid*. Tilburg, Instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek.

CPB & ROA (2011). *Labour market flexibility in the Netherlands: the role of contracts and self-employment*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Dam, K. van, & Thierry, Hk. (2000). *Mobiliteit in perspectief; Een overzicht van onderzoek rond de mobiliteit van personeel*. Gedrag en Organisatie, 13(1), 29-49.

Dohmen, T. (2010). *Waarom sommigen liever leraar worden en anderen beter geen bankier kunnen worden*.

Gesthuizen, M., & Dagevos, J. (2005). *Arbeidsmobiliteit in goede banen. Oorzaken van baan- en functiewisselingen en gevolgen voor de kenmerken van het werk*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Raad voor Werk en Inkomen (2007). *Plan van Aanpak Van Werk Naar Werk*. Van web gehaald van [http://www.rwi.nl/CmsData/File/Plan van Aanpak VWNW](http://www.rwi.nl/CmsData/File/Plan%20van%20Aanpak%20VWNW%20volledige%20tekst(1).pdf), volledige tekst(1).pdf.

Kersten, A., Oeij, P., Breedveld, M. & Klomps, A. (1996). *Beweegredenen: De relatie tussen arbeidsvoorwaarden en baanmobiliteit*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Korevaar K. (2011). *Op eigen kracht, arbeidsrelaties na de verzorgingsstaat*. Uitgeverij Nelissen.

Meer, F. & T.A.J. Toonen, (2005). *Competency management and civil service professionalism in Dutch Central Government*. Public Administration 83 (4), pp. 839-852.

Min. BZK (2008). *Provincie als werkgever 2007-2015*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Min. BZK (2010). *Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Min. BZK (2010). *Arbeidsmobiliteit bij overheid en het onderwijs. Onderzoek naar mobiliteit en motieven voor mobiliteit*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Muffels, R. & Wilthagen, T. (2009). *Flexibel werken én werkzekerheid. Het nieuwe werken in dienst van het Rijk: Een visie op de arbeidsmarkt van de toekomst*. Reflect, 31 augustus 2009.

Muffels, R. & Luijckx, R. (2006). *Gaanders en staanders op de arbeidsmarkt: de mobiliteit van jongeren en ouderen*, In: Ester, Muffels & Schippers (red.), *Dynamiek en levensloop*, pp. 117-143., Van Gorcum, Assen.

Nauta, A., Willemsen, M., Wolk, J. van der, Heemskerk, F. & Piek, P. (2006) *Verandering van Spijs doet Eten: verslag van een onderzoek naar determinanten van succesvolle loopbaanstappen in de sectoren zorg en welzijn*, TNO-rapport 21730/11410/nau/stn, Hoofddorp: TNO Kwaliteit van leven.

RWI (2008). *Van Werk Naar Werk. Activiteiten voor met werkloosheid bedreigde werknemers, de rol van O&O-fondsen en intersectorale mobiliteit*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

RWI, Zwinkels, W., Ooms, D. & Sanders, J. (2009). *Omvang, aard en achtergronden van baan-baan-mobiliteit*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

SER (2011). *Werk maken van baan-baan-mobiliteit*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.

Steijn, B. (2006). *Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak. Over ambtenaren en hun motivatie*. Oratie. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Stichting van de Arbeid (2006). *Naar brede en duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Aanbevelingen over scholing en employabilitybeleid publicatienr. 7106*. Den Haag: Stichting van de Arbeid.

Timmerhuis, V. & Vermeulen, H. (1993). *Arbeidsmobiliteit van wetenschappelijk personeel*. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Zoetermeer.

VSO, SCO & Ministerie van Binnenlandse Zaken (2010). *De grote uittocht. Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren*. Den Haag: VSO, SCO & Min. BZK.



Meer informatie

Actuele informatie over deze expertisebijeenkomsten en andere activiteiten van PAM vindt u op www.platformambtelijkemobiliteit.nl

U kunt ook telefonisch contact opnemen met:

Wim Lichtenberg

Algemeen Directeur JS Consultancy
06 - 333 219 64

Frank Damen

Algemeen Directeur POSG
06 - 531 756 62

Walter Gouw

Algemeen Directeur MZ Services
06 - 135 750 01

Algemene informatie over de initiatiefnemers vindt u op de volgende websites:

www.jsconsultancy.nl

www.posg.nl

www.mzservices.nl