



## **Quickscan VWNW in het openbaar bestuur**

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse  
Zaken en Koninkrijksrelaties

drs. M.E. Winnubst  
drs. D.H. Grijpstra  
Projectnummer: B3844

Zoetermeer, 31 augustus 2011

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

## Voorwoord

Het regeerakkoord van het zittende kabinet bevat een pakket bezuinigingen op het openbaar bestuur; deels zijn die bezuinigingen al tijdens het vorige kabinet ingezet. Bij Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zal dat de komende jaren leiden tot een compacte overheid met minder ambtenaren. Vanwege deze krimp is de kans zeer groot dat er sprake zal zijn van gedwongen ontslagen. Precieze cijfers hierover zijn vooralsnog niet bekend. Werkgevers in het openbaar bestuur willen in dat geval zo veel mogelijk de boventallige medewerkers aan ander werk helpen, eventueel ook buiten de eigen sector. Dit betekent dat de huidige Van-Werk-Naar-Werk (VWNW-)activiteiten sterk moeten worden uitgebreid en opgeschaald.

Om daaraan goed vorm te kunnen geven, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) behoefte aan inzicht in de huidige VWNW-activiteiten van organisaties in het openbaar bestuur en in de lessen die uit de vormgeving daarvan zijn te trekken voor de toekomst.

Daartoe heeft BZK een quickscan laten uitvoeren op basis van (diepte-)interviews met bij de vormgeving van VWNW-beleid betrokken functionarissen. Bovendien is er een vragenlijst uitgezet onder medewerkers, in dit geval leden van het Flitspanel van BZK. Deze vragenlijst richtte zich op de mening van ambtenaren over de bezuinigingen en de personele gevolgen ervan.

Deze quickscan is uitgevoerd door Drs. Michel Winnubst van EIM met ondersteuning voor de analyse van de Flitspaneldata door Frank Schoenmakers van Research voor Beleid. De projectleiding was in handen van ondergetekende.

*Douwe Grijpstra*  
*Directeur Research voor Beleid*



# Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Achtergrond van VWNW in het openbaar bestuur	9
2.1	Recente ontwikkelingen	9
2.2	Rol van het UWV WERKbedrijf	13
2.3	Overeenkomsten en verschillen publiek en privaat	14
3	VWNW in het openbaar bestuur	19
3.1	Wat is er bekend over VWNW?	19
3.2	Achtergrond activiteiten en kansen werknemers	20
3.3	Inhoud van VWNW-activiteiten	24
3.4	Organisatie en communicatie	32
3.5	Rol van contextueel beleid en doelmatigheidsoverwegingen	35
4	Verwachtingen, belemmeringen en succes van VWNW	39
4.1	Focus en verwachtingen	39
4.2	Bevorderende elementen	43
4.3	Belemmerende elementen	46
5	Coördinatie van VWNW	51
6	Conclusies en aanbevelingen: mobiliteitsbeleid in de toekomst	55
6.1	Inleiding	55
6.2	Conclusies	55
6.3	Aanbevelingen	58
	Literatuurlijst	65
	Bijlage 1 Gesprekspartners	69
	Bijlage 2 Arbeidsmarktcirkel	71



# 1 Inleiding

## Achtergrond van het onderzoek

Het Rijk, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) maken alle deel uit van het openbaar bestuur. In het openbaar bestuur worden beslissingen genomen die van invloed zijn op de gehele maatschappij en die de burger treffen in zijn handelen. Dit is een zware verantwoordelijkheid, waarbij een deel van de taken dat uitgevoerd wordt door het openbaar bestuur wettelijk verankerd is.

De voorziene bezuinigingen bij Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zullen de komende jaren gevolgen hebben op de omvang van het personeelsbestand. Er ligt voor individuele organisaties in het openbaar bestuur een uitdaging in het realiseren van een compacte overheid. Verder is er voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een rol weggelegd bij het coördineren van de realisatie van deze compacte overheid. Het openbaar bestuur moet gaan inkrimpen en dat heeft mogelijk niet alleen gevolgen voor de tijdelijke maar ook voor de vaste werknemers. Deze inkrimping betekent dat het openbaar bestuur goed werkgeverschap moet tonen in het communiceren over en organiseren van deze inkrimping. Dit is waar het begrip 'Van-Werk-Naar-Werk' (VWNW) om de hoek komt kijken. Werkgevers in het openbaar bestuur willen de medewerkers die mogelijk ander werk willen/moeten zoeken, ondersteunen in deze zoektocht naar ander werk. Dit betekent dat de huidige VWNW-activiteiten moeten worden opgeschaald.

Om goed vorm te geven aan VWNW in het openbaar bestuur heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties behoefte aan inzicht in de huidige VWNW-trajecten en in de lessen die uit de vormgeving daarvan zijn te trekken voor de toekomst. Het heeft daartoe deze kwalitatieve quickscan laten uitvoeren op basis van (diepte-)interviews met bij VWNW-beleid betrokken functionarissen en een onder de leden van het Flitspanel van BZK uitgezette vragenlijst.

## Onderzoeksvraag, afbakening en uitvoering

In de quickscan stond de volgende vraag centraal:

**Het onderzoek dient na te gaan hoe in het verleden door de diverse overheden (in HRM-opzicht) met boventaligheid is omgegaan:  
Welke instrumenten zijn ingezet en wat zijn daarvan de resultaten?**

Bij het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen aan de orde geweest:

- Hoe is de ondersteuning van VWNW-activiteiten georganiseerd (MobiliteitsOrganisatie, mobiliteitscentra van instellingen, rol van HR)?
- Wat was de rol/betrokkenheid van externe partijen: het UWV (mobiliteitscentra), de werkpleinen, private intermediairs?
- Wat is de inhoud van VWNW-trajecten (bijv. scholing, loopbaancoaching, actieve bemiddeling, "rouwverwerking")?

- Wat is de mening en positie van werknemers ten aanzien van de komende bezuinigingen en de voorziene personele gevolgen daarvan (gebaseerd op het Flitspanel)?
- Wat zijn de resultaten van VWNW-beleid?
- Wat werkte bevorderend en wat werkte belemmerend?
- Wat zijn goede voorbeelden van VWNW-beleid?
- Welke knelpunten zijn er opgetreden en hoe zijn deze opgelost?
- Wat is nodig voor het bevorderen van mobiliteit in de toekomst?

Het onderzoek richtte zich op het gehele openbaar bestuur. Het openbaar bestuur valt uiteen in de volgende vier sectoren: Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. Daarnaast vallen ook de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) onder de taakstelling van het Ministerie van BZK.

In het kader van het onderzoek is een deskresearch uitgevoerd naar de beschikbare literatuur over dit onderzoek. Daarnaast is gesproken met 30 professionals en experts uit het veld. In bijlage I is een overzicht opgenomen van de gesproken respondenten.

Ten slotte heeft van 3 tot en met 15 maart een vragenlijst uitgestaan onder leden van het Flitspanel van BZK om de mening en positie van werknemers in het openbaar bestuur in kaart te brengen in het licht van de komende bezuinigingen en de voorziene personele gevolgen daarvan. Deze meting heeft geleid tot 5.540 waarnemingen in de sectoren Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. Het gaat hier om werknemers met een vast dienstverband of met een tijdelijk contract met uitzicht op een vast dienstverband.

## **Leeswijzer**

Dit rapport kent de volgende opbouw.

In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 2, wordt de achtergrond van VWNW in het openbaar bestuur beschreven. Hierbij komen onderwerpen als de bezuinigingen, het eigenrisicodragerschap en public service motivation aan bod.

In hoofdstuk 3 staan de daadwerkelijke VWNW-activiteiten in het openbaar bestuur centraal. Het gaat hier onder meer om de achtergrond, inhoud en organisatie van VWNW-beleid.

Hoofdstuk 4 gaat nader in op het gewenste bereik en de resultaten van VWNW. Hierbij wordt in het bijzonder stilgestaan bij de bevorderende en belemmerende elementen van de praktijk van VWNW in het openbaar bestuur.

Een belangrijk onderdeel van de achtergrond van dit onderzoek is de ambitie van BZK om zelf met dit thema aan de slag te gaan binnen het openbaar bestuur. De belangrijkste aandachtspunten voor centrale coördinatie en aanknopingspunten staan in hoofdstuk 5 beschreven.

Ten slotte bevat hoofdstuk 6 de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.



## 2 Achtergrond van VWNW in het openbaar bestuur

### 2.1 Recente ontwikkelingen

#### Bezuinigen en tekorten

In de vorige kabinetsperiode zijn afspraken gemaakt om het aantal werknemers bij de overheid te laten krimpen. In het beleidsprogramma 'Samen werken, samen leven' nam het kabinet-Balkenende IV daarom als doelstelling op: het realiseren van een overheid die beter werk levert met minder mensen. Over de verkleining van de rijksdienst is afgesproken dat pas aan de taakstelling is voldaan als er wordt bespaard op de uitgaven voor personeel en als het aantal fte's is verminderd. Deze afspraak wordt het 'dubbel slot' genoemd.<sup>1</sup>

Met het aantreden van het kabinet Rutte/Verhagen is een nieuw regeerakkoord geformuleerd, met aanvullende doelstellingen voor het openbaar bestuur. In het regeerakkoord zijn onder andere afspraken vastgelegd over het vormen van een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid: minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders (en daardoor lagere kosten voor de belastingbetaler). De ambitie om naar een compacte overheid te gaan, heeft gevolgen voor het gewenste aantal ambtenaren.

Deze afspraken moeten ertoe leiden dat organisaties in het openbaar bestuur zullen gaan inkrimpen. Voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) betekent dit een uitdaging in het coördineren van deze tocht naar een compacte overheid. Het inkrimpen van de overheid heeft niet alleen gevolgen voor de tijdelijke, maar ook voor de vaste werknemers. De overheid moet hierbij goed werkgeverschap laten zien; dit geldt zowel voor het communiceren over als voor het organiseren van deze inkrimping. Dit is waar het begrip 'Van-Werk-Naar-Werk' (VWNW) om de hoek komt kijken.

Het organiseren van VWNW-activiteiten is een belangrijk onderdeel van goed werkgeverschap in het helpen van met werkloosheid bedreigde werknemers bij het vinden van een nieuwe werkgever. Het is uiteraard wenselijk dat werknemers niet in de WW terechtkomen, maar dat zij actief blijven op de arbeidsmarkt.

Ook op dit moment houdt het openbaar bestuur zich al bezig met VWNW-activiteiten. Reorganisaties of samenvoegingen van rijksdiensten, ministeries, gemeenten of waterschappen komen met enige regelmaat voor. Voor de Rijksoverheid is hierbij de onder BZK vallende Mobiliteitsorganisatie Rijk een belangrijke schakel. Deze organisatie zet zich in voor het bevorderen van de interne en externe mobiliteit van rijksambtenaren, in het bijzonder ook waar door reorganisatie of verplaatsing van activiteiten in bepaalde regio's interne herplaatsing niet direct tot de mogelijkheden lijkt te behoren. Daarnaast kennen ook verschil-

---

<sup>1</sup> [http://www.rekenkamer.nl/Actueel/Dossiers/V/Vernieuwing\\_Rijksdienst/Waar\\_gaat\\_het\\_over](http://www.rekenkamer.nl/Actueel/Dossiers/V/Vernieuwing_Rijksdienst/Waar_gaat_het_over) (8 april 2011).

lende grote uitvoeringsdiensten en zbo's (zoals Rijkswaterstaat en het UWV) mobiliteitscentra die medewerkers ondersteunen bij het zoeken naar ander werk. Een deel van de medewerkers van organisaties als de krijgsmacht en werknemers in (substantieel) zware functies bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) moet na verloop van tijd ander werk zoeken; ook daarvoor is een infrastructuur ingericht. Ten slotte kennen ook de decentrale overheden vormen van ondersteuning, bijvoorbeeld bij de reorganisaties van de provinciale diensten die in de afgelopen periode hebben plaatsgehad. Ook bestaan er de nodige samenwerkingsverbanden van (decentrale) overheden op het terrein van human resources beleid waarbij ook aandacht uitgaat naar personele mobiliteit, inclusief VWNW-activiteiten.

Het inkrimpen van het personeelsbestand van een organisatie is geen sinecure. Onderzoek toont aan dat er altijd behoefte is aan goed personeel: zowel nu maar zeker in de toekomst, gezien de vergrijzing en ontgroening. De huidige koers van het kabinet lijkt voornamelijk te sturen op bezuinigingen, terwijl kwaliteit gewaarborgd dient te blijven.

Op de middellange termijn spelen andere ontwikkelingen. Dit is in kaart gebracht in het rapport *'De grote uittocht'*, een onderzoek uitgevoerd door het Verbond Sectorwerkgevers Overheid, de Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel en het Ministerie van BZK (2010). Op basis van vier scenario's wordt in dit rapport een toekomstbeeld geschetst van de ontwikkeling van de arbeidsmarkt van de onderwijs- en overheidssectoren. De scenario's verschillen sterk van elkaar. De samenleving ontwikkelt zich verschillend, de welvaart loopt uiteen, de rol en opgave van het openbaar bestuur varieert en ook de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zijn niet dezelfde. Een constante factor is echter dat het openbaar bestuur in alle scenario's geconfronteerd wordt met een vergrijzend personeelsbestand, een hoge uitstroom van oudere werknemers, een afnemende beroepsbevolking en de noodzaak om de uitgaven te verlagen en de productiviteit te verhogen. Knelpunten op de arbeidsmarkt doen zich in alle scenario's voor, de ene keer vooral kwalitatief van aard (in bepaalde beroepen) en de andere keer kwantitatief van aard (algemene schaarste op bepaalde opleidingsniveaus). In het rapport *'Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010'* van het Ministerie van BZK (2010A) wordt nader gewezen op een kwalitatieve mismatch; dit is een specifiek probleem in het openbaar bestuur, veroorzaakt door de lage externe mobiliteit. Dit toont aan dat toekomstbestendig (VWNW-)beleid dus niet te rigide moet zijn.

Het is zaak deze ontwikkelingen in hun onderlinge samenhang te zien. Het wordt door veel van de gesproken respondenten als jammer ervaren als nu goed personeel (gedwongen) wordt ontslagen, terwijl deze mensen over een paar jaar misschien erg hard nodig zijn.

### **Verwachtingen en perceptie van werknemers**

Naast het (formele) werkgeverschap en de daarbij horende verplichtingen hebben werknemers vaak zelf ook een mening over en een visie op de aangekondigde bezuinigingen. Zo is aan de leden van het Flitspanel die werkzaam zijn in het openbaar bestuur, gevraagd op welke manier zij graag bezuinigingen vorm zien krijgen in het openbaar bestuur. Figuur 1 geeft hiervan een overzicht.

Figuur 1 Hoe te bezuinigen op het ambtenarenapparaat (n=5540)

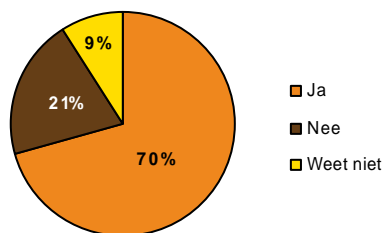


Bron: Flitspanel, bewerking RvB/EIM 2011

Zoals blijkt uit bovenstaande figuur geeft bijna twee derde (63%) van de werknemers aan dat bezuinigingen zijn te realiseren door het bewust uitvoeren van minder taken.

In Figuur 2 is een overzicht opgenomen van de vraag of werknemers denken dat de bezuinigingsopdracht consequenties heeft voor het personeel.

Figuur 2 Consequenties bezuinigingsopdracht voor het personeel (n=5540)

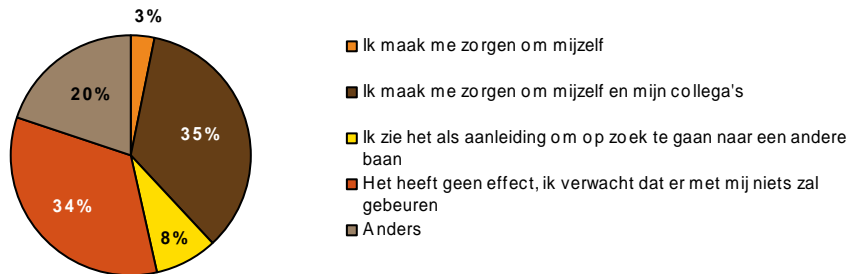


Bron: Flitspanel, bewerking RvB/EIM 2011

Een groot deel van de werknemers in het openbaar bestuur verwacht echter wel dat de bezuinigingsopdracht consequenties heeft voor het personeel (zie Figuur 2). Bij werknemers van de waterschappen ligt dit percentage aanzienlijk lager. Ongeveer een derde van de werknemers in deze sector verwacht dat de bezuinigingsopdracht consequenties heeft voor het personeel. Een verklaring hiervoor is dat waterschappen hun activiteiten vrijwel geheel financieren met de opbrengsten van hun eigen belastingen. Zij zijn dus in mindere mate (direct) afhankelijk van de uitgaven en bezuinigingen van het kabinet.

Wanneer een bezuinigingsopdracht gevolgen heeft voor het personeel, kan dit verschillende effecten hebben op een werknemer. Maakt een werknemer zich zorgen? Aan de werknemers die hebben aangegeven dat zij verwachtten dat de bezuinigingsopdracht gevolgen heeft voor het personeel, is gevraagd naar het effect van de omstandigheden. Figuur 3 laat dit zien.

Figuur 3 Effect omstandigheden op individuele werknemers (n=3818)

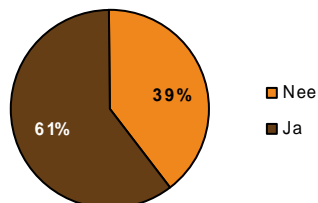


Bron: Flitspanel, bewerking RvB/EIM 2011

Ongeveer een derde van de werknemers maakt zich zorgen om zichzelf en zijn collega's. Ongeveer 8% van de werknemers ziet het als een aanleiding om op zoek te gaan naar een andere baan. Jongere ambtenaren zeggen vaker dit te doen dan oudere werknemers.

Opvallend is dat ook een derde van de werknemers verwacht dat de bezuinigingen geen effect hebben voor henzelf. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat werknemers wel vaker te maken hebben gehad met een reorganisatie. Figuur 4 laat zien of de werknemers in het openbaar bestuur al eerder een reorganisatie hebben meegemaakt bij de huidige werkgever.

Figuur 4 Werknemer heeft eerder een reorganisatie meegemaakt bij huidige werkgever (n=5540)

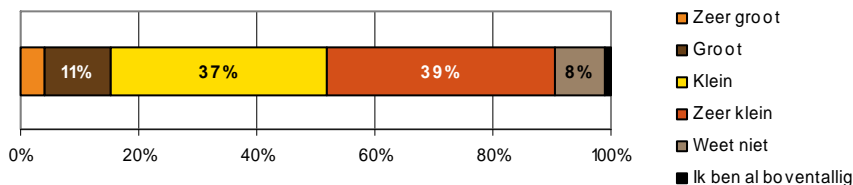


Bron: Flitspanel, bewerking RvB/EIM 2011

Bijna twee derde van de werknemers heeft in het verleden wel eens een reorganisatie meegemaakt bij de huidige werkgever. De eerdergenoemde verwachting van een derde van de werknemers dat de bezuinigingen geen effect hebben voor henzelf, kan dus voortkomen uit het gegeven dat zij in het verleden bij hun huidige werkgever een reorganisatie hebben meegemaakt die voor henzelf geen gevolgen heeft gehad.

Het beeld dat een werknemer geen (persoonlijke) gevolgen verwacht van een reorganisatie, blijkt ook uit de verwachtingen over de eigen boventaligheid: zie Figuur 5.

Figuur 5 Kans dat een werknemer verwacht boventallig te worden (n=5540)



Bron: Flitspanel, bewerking RvB/EIM 2011

Driekwart van de werknemers in het openbaar bestuur verwacht niet boventallig te worden bij de volgende reorganisatie. Opvallend is dat werknemers met een lagere opleiding de kans dat zij boventallig worden kleiner inschatten dan werknemers met een middelbare of hogere opleiding. Er zijn geen grote verschillen te zien naar leeftijd en ook het aantal jaren dat men werkzaam is in het openbaar bestuur maakt geen verschil.

## 2.2 Rol van het UWV WERKbedrijf

UWV WERKbedrijf heeft als taak werkgevers te ondersteunen bij het vervullen van vacatures en met ontslag bedreigde werknemers, liefst voordat ze daadwerkelijk werkloos zijn geworden, aan ander werk te helpen. In deze hoedanigheid is het belangrijk om te kijken naar de (huidige) rol van het UWV WERKbedrijf op het terrein van re-integratie en VWNW. Het UWV WERKbedrijf heeft als ambitie dat er zo veel mogelijk vacatures worden vervuld en dat er zo veel mogelijk mensen aan het werk zijn. Dat betekent ook dat mensen bij dreigend ontslag zo snel mogelijk van de ene naar de andere baan moeten worden geleid. Het UWV WERKbedrijf heeft daarom investeringen gedaan in VWNW-beleid. Er is sinds 1 maart 2009 een landelijk dekkend netwerk met 33 mobiliteitscentra. Op de website van het UWV wordt een mobiliteitscentrum beschreven als een publiek-private samenwerkingsvorm die ondersteuning biedt aan organisaties die gedwongen zijn om werknemers te ontslaan. Door werknemers een opleiding aan te bieden of te detacheren, kunnen bedrijven hun ervaren krachten behouden en snel weer op volle toeren draaien, zodra de vraag weer aantrekt. In het geval van gedwongen ontslagen zoekt het mobiliteitscentrum naar oplossingen om personeel aan ander werk te helpen. Het mobiliteitscentrum adviseert en faciliteert bedrijven bij het van werk naar werk begeleiden van werknemers en bij scholing en detachering van werknemers om gedwongen ontslagen zo veel mogelijk te voorkomen.

Volgens het jaarverslag van het UWV van 2009 hebben in dat jaar meer dan 100.000 werkzoekenden met behulp van de mobiliteitscentra werk gevonden. In onderzoek van EIM uit 2010 wordt vastgesteld dat de arbeidsadviseurs van de centra zich voornamelijk richten op algemene voorlichting aan werkgevers en werknemers. Van deze voorlichting gaat een activerende en motiverende werking uit, waardoor boventallige werknemers eerder in beweging komen. Slechts zeer zelden zijn individuele re-integratietrajecten reeds tot stand gekomen in de periode voor ontslag. De re-integratiebegeleiding wordt gegeven door werkcoaches die doorgaans uitkeringsgerechtigden begeleiden. Voordat de individuele contacten met met werkloosheid bedreigde werknemers tot daadwerkelijke trajecten leiden, is men vaak al in de WW-periode beland. Dit is mogelijk een indicatie dat (een mobiliteitscentrum

van) het UWV WERKbedrijf vaak pas in een later stadium van een VWNW-traject wordt ingeschakeld.

Inmiddels "dalen" de mobiliteitscentra "in" in de reguliere dienstverlening van de werkpleinen. In juni 2011 wordt duidelijk wat er vervolgens nog van de betreffende dienstverlening overblijft. In die maand maakt UWV WERKbedrijf bekend welke gevolgen de zeer ingrijpende reorganisatieopdracht, waarmee het is geconfronteerd, zal hebben.

### **2.3 Overeenkomsten en verschillen publiek en privaat**

In het bedrijfsleven en in het openbaar bestuur heeft VWNW-beleid zich reeds op allerlei manieren ontwikkeld. Voor een deel leren beide sectoren in de praktijk van elkaar. Vooral de commerciële mobiliteitsorganisaties hebben klanten in zowel het bedrijfsleven als het openbaar bestuur. Er zijn een aantal belangrijke verschillen tussen het openbaar bestuur en het bedrijfsleven die van invloed kunnen zijn op het gedrag van werkgevers en werknemers. De VWNW-activiteiten die worden aangeboden door een werkgever lijken op zichzelf hetzelfde, maar de verschillen liggen op een aantal andere gebieden, zoals rechten, motivatie en aansturing op het gebied van VWNW. Deze paragraaf gaat nader in op deze verschillen. Het doel van deze paragraaf is het geven van een beeld van de verschillen tussen het openbaar bestuur en het bedrijfsleven wat betreft de context waarin VWNW-activiteiten tot stand komen.

#### **Het eigenrisicodragerschap voor werkloosheidsuitkeringen**

In tegenstelling tot het bedrijfsleven dragen werkgevers in het openbaar bestuur zelf het risico van de WW. Onder het eigenrisicodragerschap WW wordt verstaan dat de werkgever zelf op ondernemings- of instellingsniveau het risico draagt voor de kosten die gepaard gaan met het werkloos worden van zijn werknemers (Ouwehand, 2007). Vrijwel alle werkgevers in het openbaar bestuur zijn verplicht eigenrisicodrager WW. Sommige zbo's zijn ook eigenrisicodrager, maar er zijn uitzonderingen, zoals het UWV. Werkgevers met het eigenrisicodragerschap financieren de uitkering aan werkloos geworden werknemers ten laste van hun eigen budget. Dit onderstreept de mogelijke financiële winst die is te behalen per persoon die niet in de WW terechtkomt.

Sinds 2005 zijn (de meeste) werkgevers in het openbaar bestuur niet alleen eigenrisicodrager voor de WW-lasten, maar zijn zij ook verantwoordelijk voor het organiseren en financieren van de re-integratie van ex-werknemers. Uit onderzoek van 2008 (Korevaar et al.) blijkt dat het werkloosheidsrisico en de werkloosheidslasten in het openbaar bestuur lager liggen dan in de marktsector. In dit onderzoek wordt ook geconstateerd dat dit onder meer het gevolg is van goed werkgeverschap en van een terughoudend gebruik van het ontslagmiddel. Deze cultuur wijkt af van de cultuur van marktorganisaties.

#### **Ontslag**

Formeel bestaan er grote verschillen tussen het ambtenarenontslagrecht en het privaatrechtelijke ontslagrecht. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Buitengewoon Normaal (2005) beschrijft de verschillen als volgt.

In beide systemen is een reden voor ontslag nodig, maar in het ambtenarenontslagrecht is er sprake van een opsomming van specifieke ontslaggronden waarop de werkgever zich moet beroepen en die hij moet onderbouwen, terwijl in de marktsector formeel geen ontslaggronden bestaan. Daar kan de werkgever de arbeidsovereenkomst opzeggen of door de kantonrechter laten ontbinden op elke grond als die maar redelijk is. Materieel zijn de verschillen echter een stuk kleiner, omdat het ambtenarenontslagrecht ook een tamelijk open categorie "ontslag op overige gronden" kent (bijv. artikel 99 van het ARAR), terwijl een opzegvergunning van UWV WERKbedrijf alleen wordt gegeven voor bepaalde redenen die de werkgever ook moet kunnen onderbouwen. De kantonrechter weegt de reden voor de ontbinding ook mee in de uitspraak en bij toekenning van het verzoek kan het meewegen in de mate van verwijtbaarheid van het ontslag.

Een belangrijk formeel verschil met de marktsector is verder dat voor het ontslag van een ambtenaar geen voorafgaande toestemming nodig is van het UWV. Het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA) sluit de werknemers bij een publiekrechtelijk lichaam namelijk uitdrukkelijk uit van deze preventieve ontslagtoetsing. Evenmin kent het ambtenarenontslagrecht de figuur van de rechterlijke ontbinding van de dienstbetrekking of een daarop gelijkende mogelijkheid. Ontbinding van de arbeidsovereenkomst door de kantonrechter op grond van het Burgerlijk Wetboek was een tijdlang zeer in zwang in de marktsector (hoewel het gebruik ervan is afgenomen doordat pro forma procedures niet meer nodig zijn om het recht op WW-uitkering veilig te stellen). Hiermee wordt de gang naar het UWV WERKbedrijf vermeden, maar komt (vaak) wel de ontbindingsvergoeding op basis van de kantonrechterformule om de hoek kijken. Tegen de uitspraak van de "kantonrechter" staat geen hoger beroep open. Het is een snelle maar relatief dure manier om afscheid van elkaar te nemen. De kantonrechterformule wordt vaak ook toegepast in onderling geregelde ontslagen en in collectieve ontslagen bij een sociaal plan. In het ambtenarenontslagrecht neemt de werkgever een ontslagbesluit waartegen de ambtenaar publiekrechtelijke rechtsbescherming heeft (bezwaar, beroep en hoger beroep). De bestuursrechter kan formeel ook schadevergoedingen toekennen in deze procedure, maar heeft daarvan in de praktijk nog niet veel gebruikgemaakt. In plaats van rechterlijke vergoedingen of eenmalige afkoopsommen ('gouden handdrukken') gelden voor ambtenaren (soms met bepaalde uitzonderingen, bijvoorbeeld voor tijdelijk personeel) arbeidsvoorwaardelijke regelingen die bij specifieke ontslaggronden (meestal: reorganisatie, ongeschiktheid wegens ziekte en ongeschiktheid anders dan wegens ziekte) recht geven op aanvullingen op de wettelijke WW.

## Motivatie

Een ander verschil tussen het bedrijfsleven en de publieke sector is dat werknemers in de publieke sector in de nodige gevallen bewust kiezen voor het werken voor een publieke dienst.<sup>1</sup> Zij doen dit vanuit de (intrinsieke) motivatie om als persoon een bijdrage te leveren aan het publieke belang (dit is de zogenaamde *public service motivation*, PSM). In 2010 is in de *Quickscan Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2010* door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoek gedaan naar PSM. In dit onderzoek

---

<sup>1</sup> Uiteraard zijn er ook werknemers in het bedrijfsleven die nadrukkelijk daarvoor kiezen en niet voor de publieke sector. Daarbij is meestal sprake van anderssoortige motivaties dan bij de keuze voor de publieke sector.

wordt PSM gezien als de motivatie die werknemers putten uit het bijdragen aan en het zich inzetten voor het algemeen belang. Uit dit onderzoek blijkt dat werknemers in het openbaar bestuur hoger scoren op PSM dan werknemers in de marktsector of in de zorg- en welzijnssector. Het is verder opvallend dat de PSM van uitstromende werknemers hoger is dan van zittende en instromende werknemers. Recent onderzoek (Buurman, 2011) toont verder ook aan dat de PSM afneemt naarmate men langer in dienst is. In het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek is ook gekeken naar de PSM-fit. Dit is de mate waarin het werk een werknemer de mogelijkheid biedt om daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan het algemeen belang. Onder het personeel in het openbaar bestuur is de fit hoger dan in de marktsector, maar het is opvallend dat de PSM-fit het hoogst is in de zorg- en welzijnssector.

## **Organisatie en beleid**

Een bijzonder element achter VWNW in het bedrijfsleven is dat een bedrijf failliet kan (dreigen te) gaan en daarom noodgedwongen een onderdeel van de organisatie moet afstoten. Binnen het openbaar bestuur ligt dit in veel gevallen anders. Het openbaar bestuur gaat niet failliet, waardoor de druk achter VWNW in sommige gevallen als minder sterk wordt ervaren. In de gesprekken wordt ook aangegeven dat in het bedrijfsleven werknemers sneller en eerder individueel boventallig worden verklaard. Daarnaast wordt bij het moment van individuele boventalligverklaring ook het moment van ontslag vastgesteld. Hoewel grote organisaties in het bedrijfsleven vaak ook een aantal jaren doen over een reorganisatie, zit er volgens de gesproken respondenten gemiddeld gezien minder tijd tussen het moment van individuele boventalligverklaring en ontslag dan, vergelijkenderwijs, in het openbaar bestuur.

Een aantal grote ondernemingen in de marktsector kennen een doorlopend sociaal plan, waarin afspraken zijn gemaakt over hoe (individuele) boventalligheid wordt bepaald, indien er gereorganiseerd wordt en welke VWNW-activiteiten er mogelijk zijn. Ook in de verschillende CAO's van de deelsectoren van het openbaar bestuur zijn dergelijke doorlopende afspraken gemaakt. Een doorlopend sociaal plan is te zien bij het Rijk, in de vorm van het Sociaal Flankerend Beleid (SFB) sector Rijk. In het SFB sector Rijk bestaat er een koppeling tussen de VWNW-activiteiten die zijn vastgelegd in dit plan en de ontwikkelingsfase waarin de organisatie zich bevindt. Het gaat hier om de volgende fases:

- Fase 1: de organisatie is in formatieve rust. Er kan wel sprake zijn van organisatiewijzigingen maar er komen geen individuele functiewijzigingen en gedwongen standplaatswijzigingen aan de orde.
- Fase 2: organisatie en medewerkers zijn gedwongen om in beweging te komen. Deze constatering is gebaseerd op een visie over de gewenste of noodzakelijke ontwikkeling van de organisatie. Uit een op te stellen 'houtschoolschets' blijkt dat er een of meer functiegroepen zijn waarin krimp zal voorkomen. De inspanningen in fase 2 zijn erop gericht om overtolligheid in functiegroepen met krimp dan wel gedwongen standplaatswijzigingen en daarmee het aanwijzen van herplaatsingskandidaten, zo veel mogelijk te voorkomen.
- Fase 3: de derde fase treedt in als het tijdens fase 2 binnen de daarvoor bepaalde tijd niet mogelijk is gebleken om boventalligheid, gedwongen functiewijziging en/of gedwongen standplaatswijziging te voorkomen. In deze fase wordt vastgesteld waar nog boventalligheid voorkomt en welke medewerkers als herplaatsingskandidaat moeten worden aangewezen.



Ten slotte heeft het openbaar bestuur veel meer te maken met de directe effecten van de vierjarige beleidscyclus van het kabinetsbeleid. De richting van het beleid en de organisatie achter de uitvoering van dit beleid zijn gekoppeld aan de zittingstermijn en aan de ambitie van het kabinet. De huidige doelstelling van het kabinet Rutte/Verhagen om naar een compacte overheid te streven, heeft gevolgen voor Rijk, provincies en gemeenten. Het kabinetsbeleid heeft ook invloed op waterschappen en (een aantal) zbo's, maar dit is een minder direct effect aangezien deze organisaties niet direct afhankelijk zijn van het kabinetsbeleid.



## 3 VWNW in het openbaar bestuur

### 3.1 Wat is er bekend over VWNW?

Terwijl de rest van dit hoofdstuk zich richt op VWNW in het openbaar bestuur, beschrijft deze eerste paragraaf VWNW in het algemeen, ongeacht de sector waar dit wordt toegepast. De laatste jaren is er al veel onderzoek uitgevoerd naar VWNW-activiteiten. Daarin is een aantal belemmeringen voor een goed VWNW-beleid naar voren gekomen waarvoor vervolgens ook oplossingen zijn gepresenteerd.

Uit de deskresearch naar Van-Werk-Naar-Werk-activiteiten komt ten eerste een aantal (potentiële) belemmeringen naar voren. Belemmeringen zijn waar te nemen op de volgende thema's:

- persoonskenmerken;
- voorwaarden;
- conjunctuur;
- ondersteuning.

In het onderstaande komen de belangrijkste conclusies uit de literatuur op deze onderwerpen aan bod.

Wanneer het gaat om *persoonskenmerken* zijn vaak de harde persoonskenmerken bepalende (en belemmerende) factoren. In het bijzonder zijn leeftijd en (in mindere mate) opleidingsniveau potentiële belemmeringen (De Klaver & Grijpstra, 2008). Zo zijn oudere werknemers veel moeilijker te herplaatsen dan jongere werknemers.

Primaire (en secundaire) *voorwaarden* worden in het openbaar bestuur, volgens de gesproken respondenten, als gunstig ervaren als men deze vergelijkt met andere sectoren. Een werknemer heeft bij de overstap naar een andere sector om deze reden snel het gevoel dat de arbeidsvoorwaarden erop achteruitgaan, wat mogelijk ook zo is (Korteweg et al., 2004). Verder zorgen gedwongen Van-Werk-Naar-Werk-activiteiten vaak voor een inkomensdaling (RWI, 2009). Verder is het een bekend gegeven dat er loonsverschillen zijn tussen vergelijkbare functies in het openbaar bestuur en de marktsector. Hierover is meer te lezen in paragraaf 4.1.

Daarnaast is de *conjunctuur* een (potentiële) belemmering voor een succesvol Van-Werk-Naar-Werk-traject. In een laagconjunctuur zijn er minder vacatures, waardoor een werkzoekende veel concurrentie ondervindt van andere werkzoekenden op de arbeidsmarkt (De Klaver et al., 2009).

Ten slotte is *ondersteuning* een belangrijk thema. Wanneer er niet voldoende tijd en geld beschikbaar is voor een Van-Werk-Naar-Werk-traject, kan dit een belemmering zijn voor een succesvol traject (RWI, 2008A). Daarnaast zijn er sterke verschillen tussen de wensen en behoeften van de individuele werknemers. De Van-Werk-Naar-Werk-ondersteuning moet voldoende ruimte geven voor deze individuele verschillen.

Om deze (algemene) belemmeringen weg te nemen, worden er in de literatuur een aantal verschillende aandachtspunten en oplossingsrichtingen gegeven bij het ontwerpen en uitvoeren van Van-Werk-Naar-Werk-activiteiten. Deze zijn de volgende:

- Open en eerlijke communicatie, tijdige voorlichting en een snelle start zijn van belang om draagvlak te creëren voor het proces (De Kok et al., 2008).
- Een persoonlijke benadering en maatwerk bieden de ruimte voor het individu in het gehele proces: iedere werknemer heeft tenslotte zijn eigen wensen (De Kok et al., 2008). Er moet dus een goede balans zijn tussen instrumenten die zijn gericht op het begeleiden van een groep werknemers en instrumenten die zijn gericht op de begeleiding van een individu.
- Goede scholing zorgt ervoor dat een werknemer sterk staat op de arbeidsmarkt (De Kok et al., 2008).
- Bij het opzetten van een goed Van-Werk-Naar-Werk-traject is het belangrijk om een mobiliteitscentrum in te richten (RWI, 2008A; Van Uiter & Bakker, 2009). Door een heldere taakopdracht en taakinvinging te formuleren voor een dergelijk mobiliteitscentrum, kan dit centrum zijn taken het beste uitvoeren. Het moet voor het mobiliteitscentrum dus duidelijk zijn wat al dan niet tot het takenpakket behoort. Het is mogelijk om als organisatie een dergelijk centrum zelf in te richten, maar er kan ook een mobiliteitsbureau worden ingehuurd. Een dergelijk mobiliteitscentrum moet een heldere taakopdracht en taakinvinging hebben. Kwaliteitsvolle ondersteuning is van belang wanneer het gaat om een goede uitvoering van VWNW-activiteiten.
- De zelfwerkzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van de betrokken werknemers moeten positief gestimuleerd worden (De Kok et al., 2008). Geef werknemers bijvoorbeeld zelf de regie over het opleidingsbudget. Hierin zit dus een preventief element: begin niet te laat met het stimuleren van de zelfredzaamheid.
- Preventief beleid is beter dan curatief beleid (RWI, 2008A). Dit sluit voor een deel aan bij het eerstgenoemde punt (tijdige voorlichting). Het is van belang dat een werknemer tijdig op de hoogte wordt gesteld van de mogelijkheden en weet wat er van hem of haar wordt verwacht. Een basisvoorwaarde hierbij is wel dat er loopbaangesprekken plaatsvinden tussen leidinggevende en werknemer. Dergelijke gesprekken zijn een belangrijk overlegmoment tussen leidinggevende en werknemer.
- Hoe een proces ook wordt ingericht, het is altijd belangrijk om te blijven evalueren (RWI, 2008A). Op voorhand is het niet altijd mogelijk om alle mogelijke (probleem)scenario's te overzien. Het is daarom van belang om continu te blijven kijken naar hoe het VWNW-proces verloopt en dit bij te stellen indien dit nodig blijkt.

### **3.2 Achtergrond activiteiten en kansen werknemers**

#### **Vrijwillig of gedwongen?**

VWNW-activiteiten kunnen vrijwillig of gedwongen van aard zijn. De reden om te starten met het vormgeven aan VWNW-activiteiten komt veelal voort uit een bezuiniging of reorganisatie, maar dat vertaalt zich niet altijd door naar gedwongen mobiliteit. In het kader van dit onderzoek is er sprake van gedwongen mobiliteit zodra werknemers individueel boven-talig zijn verklaard. Er lijkt, op basis van de gesprekken, vaker sprake te zijn van vrijwillige mobiliteit dan gedwongen mobiliteit.

Er zijn verschillende verklaringen om de mobiliteit vrijwillig te houden. Er kunnen bijvoorbeeld afspraken zijn gemaakt met de vakbonden, dat er bij de reorganisatie geen gedwongen ontslagen zullen vallen. In het geval van het Rijk is te zien dat werknemers wel in fase 2 van het Sociaal Flankerend Beleid terechtkomen, maar dat er vrijwel niemand in fase 3 belandt. Ook zien werkgevers in dat gedwongen mobiliteit voor hoge kosten kan zorgen. Er zijn bepaalde (groepen) werknemers die niet eenvoudig te (her)plaatsen zijn. Ontslag brengt ook kosten op de middellange termijn mee. Dit is in het bijzonder het gevolg van het eigenrisicodragerschap van de WW en de aanvulling op de WW-uitkering krachtens de CAO.

Een andere reden om mobiliteit vrijwillig te houden, is onzekerheid over de aard en inhoud van bezuinigingen. Werkgevers in het openbaar bestuur weten dat er bezuinigd moet worden, ook op het personeel, maar zij zijn zich nog aan het oriënteren op de exacte inhoud van de inkrimping. Zij weten nog niet zeker op welke plaatsen in de organisatie er ingekrompen wordt. Werkgevers zijn bezig met het denken over hoe het werk op het moment wordt ingericht en op welke wijze het werk moet worden ingericht om het ook nu en in de toekomst uit te (kunnen) voeren. Deze onzekerheid heeft als gevolg dat vrijwillige mobiliteit wordt gestimuleerd, maar dat er nog geen sprake is van gedwongen mobiliteit. De onzekerheid komt dus deels voort uit (nog) afwezige (nieuwe) strategische personeelsplanning.

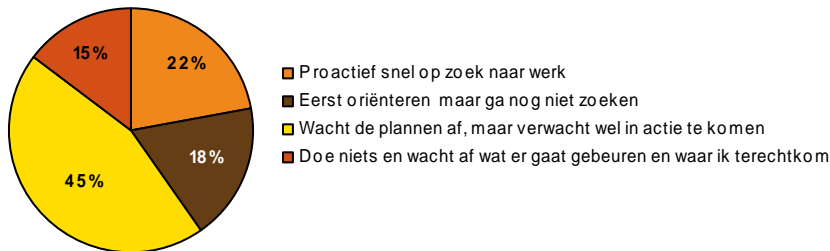
Ten slotte blijven trajecten mogelijk vrijblijvend, omdat een manager zelf verwacht dat de bezuinigingen zullen meevallen. Door een passieve houding aan te nemen, kan een manager mogelijk ook proberen om de bezuinigingen zelf te beïnvloeden.

Aan de andere kant biedt een reorganisatie mogelijkheden om de organisatie gezonder te maken (bijvoorbeeld qua leeftijdsopbouw, competenties en expertise). Managers die dit inzien, zullen sneller en actiever aan het werk gaan met VWNW-activiteiten.

### **Reactie werknemers bij een reorganisatie**

Aangezien veel trajecten een vrijwillig karakter hebben, is de insteek van de werknemer vaak leidend voor het succes van een traject. De houding van de werknemers bepaalt het gebruik van (vrijwillige) VWNW-activiteiten. De (verwachte) houding van werknemers is opgenomen in Figuur 6.

Figuur 6 Houding werknemers bij reorganisatie (n=5540)



Bron: Flitspanel, bewerking RvB/EIM 2011

Bij een reorganisatie verwacht ongeveer een kwart van de werknemers zich proactief op te stellen en zelf snel op zoek te gaan naar nieuw werk. Bijna twee derde (63%) van de werknemers zal niet direct actie ondernemen, maar zal dat waarschijnlijk in een later stadium wel gaan doen. Daarnaast geeft 15% van de werknemers aan niets te gaan doen en is daarmee zeer afwachtend.

Wanneer de reactie van werknemers nader wordt geanalyseerd naar leeftijd en aantal jaren dat men werkzaam is in het openbaar bestuur, is een vergelijkbare ontwikkeling te zien. Hoe jonger de werknemer en hoe minder lang in dienst, hoe meer proactief deze persoon is. Daarnaast geven oudere werknemers en werknemers die al relatief lang werken in het openbaar bestuur bovengemiddeld aan dat zij niets doen en afwachten wat er gaat gebeuren en waar ze terechtkomen. Dit zijn aanwijzingen voor aandacht in een VWNW-traject voor de verschillen tussen jongere en oudere werknemers. Dezelfde trend is te zien wanneer de reactie nader wordt geanalyseerd naar opleiding. Hoger opgeleide werknemers zijn meer proactief en lager opgeleide werknemers zijn meer afwachtend.

#### Tekstkader 1: vacature-informatie

Er zijn veel verschillende algemene (online) vacaturebanken waar een werkzoekende werknemer terecht kan, maar er zijn ook een aantal vacaturebanken die specifiek gericht zijn op een specifieke sector van het openbaar bestuur. De voornaamste zijn:

- Werkenbijdeoverheid.nl
- Werkenbijhetrijck.nl
- Mobiliteitsbank.nl
- Algemenebestuursdienst.nl
- GemeenteBanen.nl

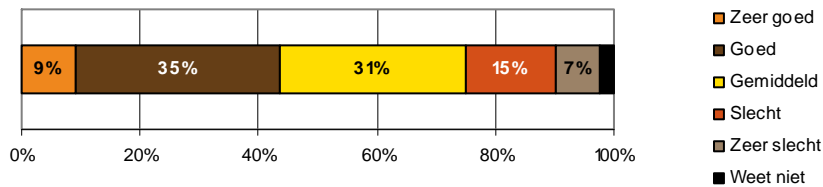
Bron: De Klaver & Grijpstra, 2010

Voor de proactieve werknemers zijn er verschillende mogelijkheden om zelf (in de eigen sector) op zoek te gaan naar (openbare) vacatures. Tekstkader 1 gaat nader in op een aantal voorbeelden van vacaturesites voor het openbaar bestuur.

### Kansen van werknemers

De mate van succes, in het bijzonder van vrijwillige mobiliteit, hangt deels samen met de verwachte kansen van een werknemer om een nieuwe baan te vinden. Ook dit is gevraagd aan de leden van het Flitspanel. Figuur 7 laat dit zien.

Figuur 7 Inschatting kans om een nieuwe baan te vinden (n=5540)

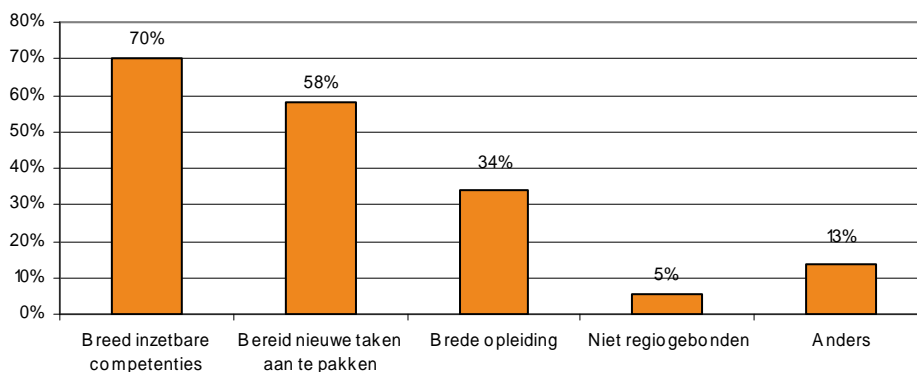


Bron: Flitspanel, bewerking RvB/EIM 2011

Driekwart van de werknemers schat zijn kansen gemiddeld of (zeer) goed in. Iets minder dan een kwart schat zijn kansen (zeer) slecht in.

Er is een tweedeling te maken tussen werknemers: werknemers die hun kansen voor het vinden van nieuw werk positief inschatten en werknemers die hun kansen negatief inschatten. Figuur 8 geeft aan waarom werknemers hun kansen positief inschatten (dit zijn de werknemers die hun kansen gemiddeld, goed of zeer goed inschatten).

Figuur 8 Belangrijke eigenschappen voor positieve kansen (n=3747)



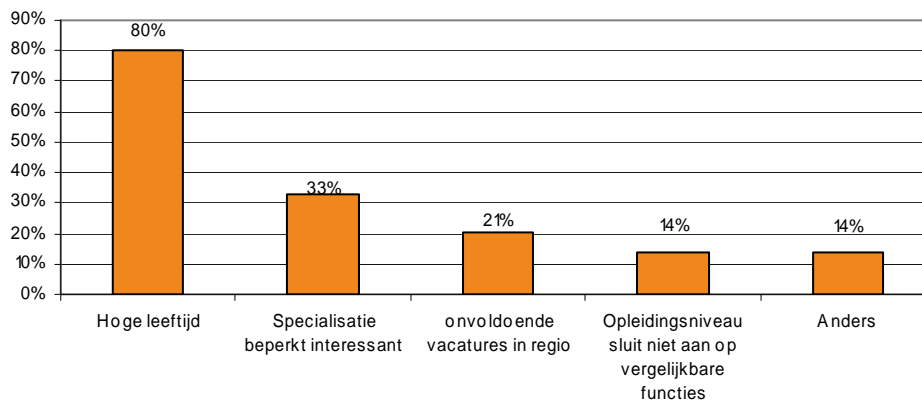
Bron: Flitspanel, bewerking RvB/EIM 2011

Bijna driekwart van de werknemers die hun kansen positief inschatten, geeft aan dat dit komt door de competenties die hij of zij heeft. Ook zegt bijna 60% van de werknemers bereid te zijn nieuwe taken aan te pakken en het daarmee mogelijk te maken nieuw werk te vinden.

Er zijn geen grote verschillen te zien in de eigenschappen die bijdragen aan het ervaren van positieve kansen wat betreft leeftijd en aantal jaren werkzaam in het openbaar bestuur. Het enige verschil dat te zien is, ligt op het gebied van opleiding: jongeren hebben vaker een bredere opleiding dan ouderen.

In Figuur 9 is een overzicht opgenomen van de eigenschappen van de werknemers die ervoor zorgen dat zij minder positief zijn over het krijgen/vinden van een nieuwe baan.

Figuur 9 Belangrijke eigenschappen voor negatieve inschatting kansen (n=1627)



Bron: Flitspanel, bewerking RvB/EIM 2011

Leeftijd is bij 80% van de werknemers de belangrijkste reden waarom zij denken dat de kansen op het vinden van een andere baan slecht of zeer slecht zijn. Zoals te verwachten, speelt leeftijd vooral een rol bij oudere werknemers. Jongere werknemers en werknemers die minder lang in het openbaar bestuur werken, vinden vooral hun specialisatie een potentieel knelpunt bij het vinden van een nieuwe baan.

### 3.3 Inhoud van VWNW-activiteiten

#### Aanpak is vergelijkbaar

Uit de gesprekken blijkt dat bij de meeste VWNW-trajecten in het openbaar bestuur een vergelijkbare aanpak wordt gehanteerd. Deze bestaat uit de volgende stappen:

- stap 1: intake van de werknemer;
- stap 2: opstellen plan van aanpak;
- stap 3: uitvoeren plan en het verloop periodiek bespreken/evalueren met werknemer.

Er zijn geen grote verschillen in aanpak tussen de deelsectoren (Rijk, provincie, gemeente, waterschap of zbo) van het openbaar bestuur. Het VWNW-proces wordt in de meeste situaties ingericht op basis van deze stappen, maar de daadwerkelijke uitvoering en inhoud van de stappen zijn verschillend. Hierover in het navolgende meer.

De eerste stap van het traject is de intake met de werknemer. De uitvoering ervan vindt vaak plaats met een (interne of externe) loopbaanadviseur<sup>1</sup>. Het doel van deze eerste stap is het in kaart brengen van de wensen, kansen en mogelijkheden van de werknemer. Bij hogere functies is soms ook een assessment onderdeel van de intake. Een ontwikkeling die

<sup>1</sup> Er worden in de praktijk veel verschillende namen gebruikt voor de professional die samen met de werknemer het VWNW-traject doorloopt. Te denken valt aan: mobiliteitsadviseur, loopbaancoach, loopbaanadviseur. Voor de eenduidigheid wordt in dit rapport de term loopbaanadviseur gebruikt.



de laatste jaren opkomt, is de digitalisering van de intake. De werknemer voert dan de belangrijkste zaken van de intake in een digitale (web based) omgeving in.

Zodra de intake is uitgevoerd, wordt een *plan van aanpak* opgesteld. Hierin worden de belangrijkste afspraken vastgelegd over de uit te voeren activiteiten, zoals:

- rouwverwerking voor het verliezen van de baan (dit gebeurt soms ook voor de intake indien dit door de leidinggevende/loopbaanadviseur/werknemer als wenselijk wordt geacht);
- job coaching voor het stimuleren van het (zelf) vinden van werk;
- langere scholingsactiviteiten of kortere trainingen en cursussen;
- actieve bemiddeling bij het vinden van werk (job searching).

Later in deze paragraaf is meer informatie opgenomen over (mogelijke) VWNW-activiteiten. De mate van formaliteit van het plan van aanpak lijkt in direct verband te staan met de omvang van het aantal werknemers dat boventallig wordt. Bij kleinere aantallen boventallige werknemers blijven de afspraken vaak informeel, terwijl er bij grotere aantallen afspraken op papier worden vastgelegd.

De actieve bemiddeling gebeurt vaak op basis van het netwerk van de loopbaanadviseur. Wanneer er een interne loopbaanadviseur is, vertegenwoordigt deze vaak het netwerk van de organisatie of, in het verlengde daarvan, de directeur. Wanneer er sprake is van een externe loopbaanadviseur is dit in veel gevallen een organisatie met een eigen netwerk en soms ook een eigen bestand van vacatures.

De meeste organisaties bieden maatwerk aan in de trajecten. Door een plan van aanpak op te stellen is dit het vaak ook, maar de elementen van het plan van aanpak zijn vaak relatief generiek van aard. Het is interessant om te zien dat ondernemerschap (een boventallige werknemer een eigen bedrijf laten starten) de meest interessante vorm van maatwerk is, die zeker ook wordt toegepast in de praktijk.

Bij het uitvoeren van het plan van aanpak is het uiteraard van belang dat werknemer en loopbaanadviseur achter dit plan staan. De betrokkenheid (commitment) van de direct leidinggevende wordt echter steeds vaker gezien als een belangrijk aspect voor een succesvol VWNW-traject. Om dit commitment te formaliseren, wordt een plan van aanpak bij sommige organisaties ondertekend door alle drie betrokken partijen: werknemer, loopbaanadviseur en de direct leidinggevende van de werknemer. Het voordeel van het formeel vastleggen van de afspraken is dat er duidelijke afspraken zijn vastgelegd waar alle betrokken partijen zich aan moeten houden. De inspanningsverplichting is voor alle kanten duidelijk

**Tekstkader 2: individuele mobiliteitsovereenkomst bij gemeenten Haarlem, Zaanstad en Drechtsteden**

Vanaf 1 juli 2008 geldt de CAO-afspraken dat boventallige of onbekwaam/ongeschikt bevonden medewerkers recht hebben op een re-integratiefase waarin het vinden van een nieuwe functie of werkkring centraal staat. Hiertoe stellen werkgever en medewerker een re-integratieplan op. De twee belangrijkste succesfactoren van deze aanpak zijn een duidelijke einddatum voor de duur van het re-integratietraject en een (uitgesteld) ontslagbesluit, dat wordt vastgelegd in een overeenkomst. Valkuil bij het ontbreken van een einddatum en een uitgesteld ontslagbesluit is dat medewerkers zich ziek gaan melden en mogelijk daadwerkelijk ongeschikt worden. Vaak duurt de startfase voor een re-integratietraject dan al veel te lang: "Medewerkers worden er niet beter van als ze de eerste maanden alleen maar met rouwverwerking bezig zijn". Een duidelijk begin (intake en plan) en eind van een re-integratietraject komen het succes van re-integratietrajecten ten goede.

Bron: [www.aeno.nl](http://www.aeno.nl)

en creëert in het bijzonder duidelijkheid voor de werknemer over de (wederzijdse) verwachtingen. Een vorm waarin dit in de praktijk wordt toegepast, is de individuele mobiliteitsovereenkomst in de gemeenten Haarlem, Zaanstad en Drechtsteden (zie tekstkader 2).

Ook bij de uitvoering lijkt het de trend dat steeds meer VWNW-activiteiten digitaal worden aangeboden. Vacature-informatie, nieuwsbrieven over vacatures of handige tips, CV-registratie en inschrijven voor workshops zijn steeds vaker te vinden in een digitale omgeving.

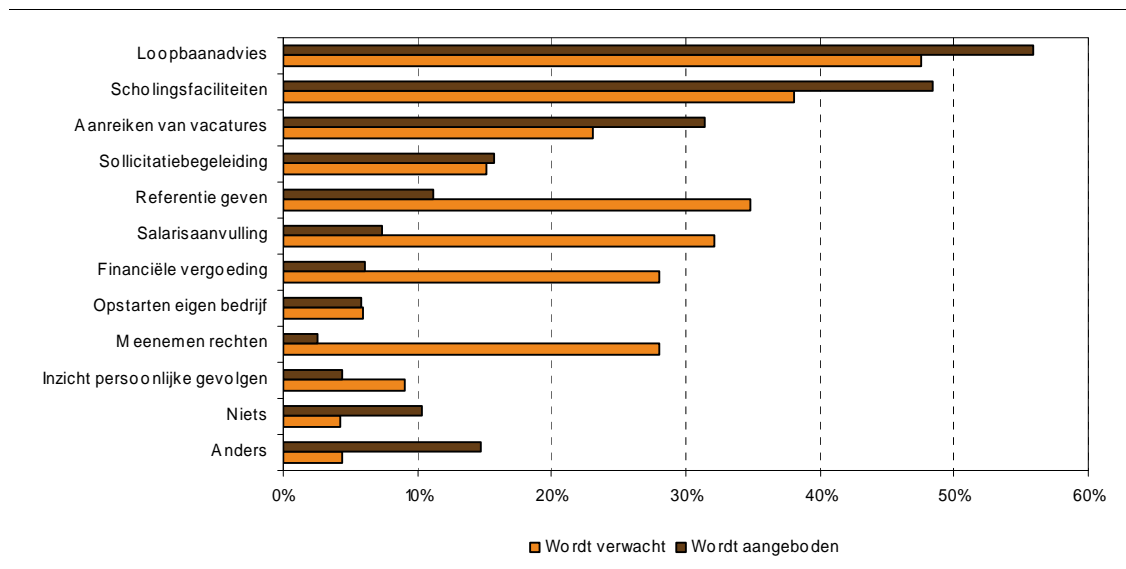
De aanpak is voor gedwongen en vrijwillige mobiliteit relatief vergelijkbaar. Bij vrijwillige mobiliteit kiest de werknemer echter vaak zelf hoe intensief de inhoud van het traject wordt (bijvoorbeeld: wel of geen analyse van arbeidsmarktkansen, wel of geen actieve bemiddeling). Verder is het commitment van de direct leidinggevende minder sterk en niet formeel vastgelegd bij vrijwillige mobiliteit.

### Inhoud plan van aanpak

In het voorgaande is beschreven hoe een plan van aanpak tot stand komt. In het navolgende wordt nader beschreven welke activiteiten er mogelijk in een plan van aanpak kunnen staan.

In het Flitspanel is gevraagd van welke activiteiten werknemers verwachten dat de werkgever die aanbiedt bij de zoektocht naar nieuw werk en ook wat de werkgever daadwerkelijk aanbiedt. Figuur 10 geeft een overzicht van de antwoorden op beide vragen.

Figuur 10 Inschatting wenselijke en daadwerkelijke VWNW-activiteiten (n=5540)



Bron: Flitspanel, bewerking RvB/EIM 2011

Loopbaanadvies en het aanbieden van scholingsfaciliteiten vormen de top twee van zowel de wenselijke als de daadwerkelijke VWNW-activiteiten. Het valt verder direct op dat er

volgens 10% van de werknemers niets wordt aangeboden. Bij een aantal instrumenten is er sprake van een duidelijk verschil tussen de werkelijke en verwachte activiteiten. De volgende VWNW-instrumenten worden bijna niet aangeboden, maar worden wel verwacht door de nodige werknemers:

- salarisaanvulling;
- financiële vergoedingen;
- het meenemen van opgebouwde rechten (zoals WW en pensioen);
- het geven van een referentie/aanbeveling voor een nieuwe werkgever.

De overige opmerkingen en activiteiten (categorie 'anders') die *aangeboden* worden volgens de werknemers zijn: dat wat in het Sociaal Flankerend Beleid van het Rijk mogelijk is, een banenpool, detachering, een mobiliteitscentrum. Voor een gedeelte zit hier overlap met de instrumenten die worden genoemd in het overzicht; blijkbaar weten werknemers niet wat er exact aan instrumenten wordt aangeboden in het kader van het SFB. Verder zijn er ook werknemers die niet weten wat er wordt aangeboden. *Wenselijke* activiteiten die in de categorie 'anders' worden genoemd zijn detachering, de mogelijkheid tot vervroegd pensioen en sollicitatiemogelijkheden onder werktijd. Ook worden een aantal andersoortige (gewenste) activiteiten genoemd, zoals actieve ondersteuning en baangarantie.

Door de gegevens uit het Flitspanel over de maatregelen, instrumenten en/of middelen nader te analyseren naar deelsector van het openbaar bestuur kunnen de volgende constatering worden gedaan:

- bij het Rijk komt het aanreiken van vacatures (36%) en een financiële vergoeding (9%) volgens werknemers relatief vaker voor dan gemiddeld;
- bij gemeenten zijn er geen grote verschillen te zien ten opzichte van het gemiddelde (omdat dit de grootste deelsector is van het openbaar bestuur), maar de mogelijkheid voor het opstarten van een eigen bedrijf komt er iets minder vaak voor dan gemiddeld (3%);
- bij provincies komen scholingsfaciliteiten (65%) en loopbaanadvies (65%) vaker voor dan gemiddeld, maar een financiële vergoeding (2%) komt daar minder vaak dan gemiddeld voor;
- bij waterschappen worden scholingsfaciliteiten (59%) en een financiële vergoeding (9%) vaker dan gemiddeld aangeboden, maar het aanreiken van vacatures (21%) komt er minder vaak voor.

Mogelijk komen de verschillen tussen de deelsectoren van het openbaar bestuur door verschillen in de sociale kaders. Dit vraagt echter om nader onderzoek.

In de verwachtingen van een werknemer wat betreft VWNW-activiteiten die een werkgever zou moeten aanbieden, zijn er geen grote verschillen tussen de deelsectoren te zien. De enige noemenswaardige verschillen zijn te zien bij waterschappen waar er relatief meer behoefte is aan sollicitatiebegeleiding en minder behoefte aan het aanreiken van vacatures.

Er is ook een schaafeffect te zien in leeftijd met betrekking tot de wensen van werknemers. Dit betekent dat er een stijgende (of juist dalende) lijn zit in de wensen van een werknemer naarmate deze ouder wordt. Naarmate werknemers ouder worden, hebben zij meer behoefte aan salarisaanvulling bij teruggang in salaris en aan het meenemen van opgebouwde rechten. Hiertegenover staat dat, als we kijken naar de samenhang tussen leeftijd en wensen, oudere werknemers minder behoefte hebben aan aanbevelingen/referenties en aan ondersteuning in de vorm van loopbaanadvies. Hoe jonger de werknemer, hoe meer

behoefte er is aan deze twee VWNW-activiteiten. Deze trend die bij leeftijd te zien is, is ook te zien bij het aantal jaren werkzaam in het openbaar bestuur. Hoe langer een werknemer in dienst is in het openbaar bestuur, hoe meer behoefte de werknemer heeft aan salaris-aanvulling en aan het meenemen van opgebouwde rechten. En hoe korter een werknemer in dienst is, hoe meer behoefte er is aan aanbevelingen/referenties en aan ondersteuning in de vorm van loopbaanadvies.

Een aantal instrumenten is niet opgenomen in Figuur 10. Op basis van de gesprekken kan worden gesteld dat er goede ervaringen zijn met het (tijdelijk) plaatsen van een werknemer bij een andere werkgever. Dit kan op verschillende manieren:

- een tijdelijke plaatsing van een dag (bijvoorbeeld de week van de mobiliteit, zie tekstkader 3);
- een proefplaatsing van een aantal weken of maanden bij een potentiële werkgever;
- een tijdelijke plaatsing voor het uitvoeren van één specifieke (tijdelijke) taak of klus;
- een tijdelijke of permanente detachering bij een andere werkgever.

Het doel van korte plaatsingen is vaak om een werknemer te laten kennismaken met een andere werkgever, om zo het onbekende en vreemde van het werken voor een andere werkgever weg te nemen. Het gaat hier dus niet zozeer om een permanente VWNW-oplossing, maar om het leereffect van een korte plaatsing voor de werknemer. Langere en zelfs permanente plaatsingen (veelal in de vorm van detachering) worden door een aantal respondenten ook gezien als een VWNW-oplossing. Detachering als (permanente) oplossing wordt meestal aangeboden aan werknemers die bijna met (pre)pensioen kunnen gaan en te veel rechten zouden verliezen indien zij van werkgever zouden veranderen.

#### **Tekstkader 3: Week van de Mobiliteit**

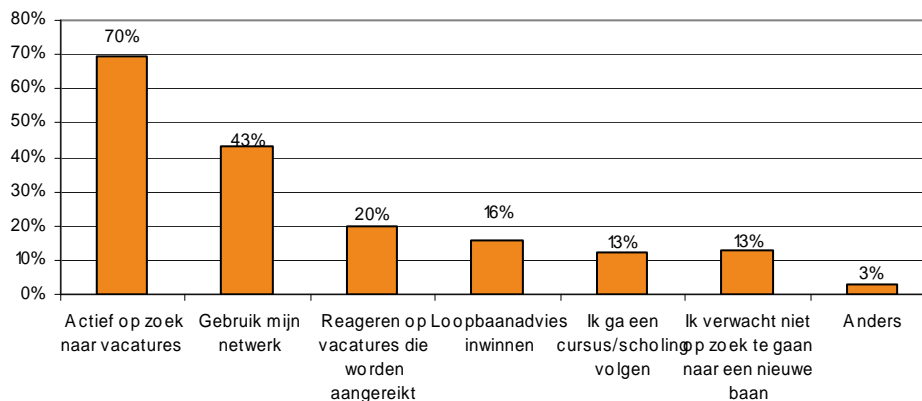
De Week van de Mobiliteit is een initiatief van LIFT en IGOM waarmee arbeidsmobiliteit wordt gestimuleerd. Met de steun van circa honderd organisaties wordt werknemers de mogelijkheid geboden om één dag bij een andere organisatie te gaan werken. Het doel hiervan is om werkgevers en medewerkers te laten ervaren dat mobiliteit in een organisatie nodig is om kennis en kunde te bevorderen en om medewerkers nog breder inzetbaar te maken. Door één dag van werkplek te veranderen, doen medewerkers nieuwe ervaringen op, vergroten zij hun netwerk en worden ze zich bewuster van hun eigen functioneren. Organisaties profiteren direct van deze 'kruisbestuiving' en krijgen bovendien de kans om zichzelf als toekomstig werkgever te presenteren.

Bron: [www.weekvandemobiliteit.nl](http://www.weekvandemobiliteit.nl)

#### **Actie van werknemer**

Een deel van het succes van een VWNW-traject hangt af van de inzet van de (boventallige) werknemer. In het Flitspanel is aan werknemers gevraagd welke acties zij zullen ontplooiën bij het zoeken naar nieuw werk. Figuur 11 geeft hiervan een overzicht.

Figuur 11 Acties van werknemer bij zoeken naar een nieuwe baan (n=5540)



Bron: Flitspanel, bewerking RvB/EIM 2011

De meeste werknemers (70%) verwachten zelf actief op zoek te gaan naar vacatures. Veel mobiliteitscentra en samenwerkingsverbanden bieden (openbare of gesloten) vacaturebanken aan waar werknemers gebruik van kunnen maken. Van de werknemers verwacht 13% niet zelf op zoek te hoeven gaan naar een nieuwe baan.

Wat betreft de verschillende deelsectoren van het openbaar bestuur zijn er geen grote verschillen in de acties van werknemers. Alleen de provincie medewerkers geven gemiddeld gezien relatief minder vaak aan dat zij zullen reageren op vacatures die worden aangeboden (15%) en vaker dat zij gebruik zullen maken van hun eigen netwerk (50%).

### Belang management en direct leidinggevende bij aanpak

Uit de gesprekken blijkt dat er de laatste jaren steeds meer aandacht komt voor de positieve invloed van de direct leidinggevende van een boventallige werknemer. Het succes van VWNW-activiteiten is niet alleen afhankelijk van de inzet van de werknemer, maar de direct leidinggevende heeft ook een rol daarin te spelen. Ook deze moet goed geëquipeerd zijn om een (boventallige) werknemer mobiel te maken. Er worden daarom ook steeds vaker netwerkbijeenkomsten, digitale fora, workshops, masterclasses en trainingen aangeboden.

Het belang om mobiliteit ook al voor het moment van boventalligheid te bespreken in de organisatie is groot. Hoe meer werknemers en managers gewend zijn om te denken en te praten over mobiliteit, hoe makkelijker het wordt om werknemers in het geval van boventalligheid te mobiliseren. Het is dus van belang om

#### Tekstkader 4: het 3-5-7-model

Om medewerkers van werk naar werk te begeleiden, is inzicht in hun ambities, mobiliteitswensen en inzetbaarheid onontbeerlijk. Leidinggevenden en medewerkers bespreken daarom expliciet het onderdeel 'vooruitkijken' met elkaar in de functioneringsgesprekken. Een handig hulpmiddel daarbij is het 3-5-7-model, ontwikkeld in 2007. Het is een instrument dat bedoeld is om gestructureerd te kunnen nadenken over mobiliteit als waardevol uitgangspunt. Deze aanpak richt zich op de ontwikkeling van medewerkers en naarmate een medewerker langer op een functie zit, wordt er nadrukkelijker aandacht gevraagd voor mobiliteit. Het model is gebaseerd op de gedachte dat de ontwikkeling van de medewerker binnen zijn of haar functie is in te delen in drie fases: 0-3 jaar, 3-5 jaar en 5-7 jaar.

Bron: Sociaal jaarverslag 2008, VWS

preventief te werk te gaan. Een goed voorbeeld dat door verschillende respondenten is aangehaald, is het 3-5-7-model dat het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport momenteel toepast (zie tekstkader 4 voor meer informatie over dit model). Dit model is gericht op mobiliteit en duurzame inzetbaarheid in algemene zin.

Het (top)management kan ook een belangrijke rol vervullen in het leggen van contacten en het opbouwen van een netwerk, gericht op (onder andere) VWNW-activiteiten. Het opbouwen van een netwerk is volgens de respondenten niet altijd even eenvoudig. Soms kan het inzetten van de directeur(-generaal) meer opleveren dan wanneer een HRM-medewerker contacten probeert te leggen. Hij/zij kan mogelijk makkelijker/sneller een deur openen naar een andere organisatie dan bijvoorbeeld een HRM-medewerker.

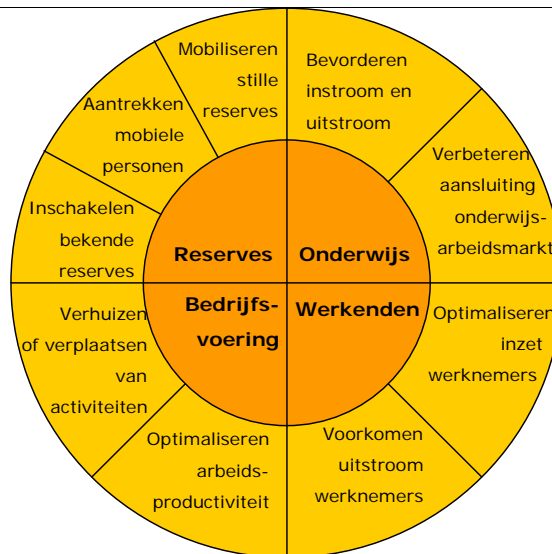
Een bijkomend voordeel van het inzetten van het (top)management is dat zowel werknemers als direct leidinggevenden zien dat het VWNW-beleid ook wordt gedragen door de top van de organisatie.

### **Arbeidsmarktcirkel**

Het is mogelijk dat er VWNW-activiteiten zijn die niet door de gesproken respondenten zijn benoemd. Een tot nu toe nog niet eerder uitgevoerde exercitie is de interpretatie van de arbeidsmarktcirkel vanuit het oogpunt van VWNW.

De arbeidsmarktcirkel brengt veel opties en instrumenten bij elkaar die de verschillende actoren voor de oplossing van discrepanties op de arbeidsmarkt ter beschikking staan. De arbeidsmarktcirkel onderscheidt kansrijke oplossingsrichtingen voor imperfecties op de arbeidsmarkt, maar de oplossingsrichtingen zijn deels ook te vertalen naar mogelijkheden omtrent VWNW-activiteiten. Figuur 12 geeft een indruk van de eerste twee niveaus van de arbeidsmarktcirkel (de volledige cirkel is opgenomen in bijlage II).

Figuur 12 Eerste twee niveaus arbeidsmarktcirkel



Bron: RvB/EIM 2011

De arbeidsmarktcirkel kent vier niveaus en in het vierde niveau zitten de concrete activiteiten. In het kader van dit onderzoek zijn de instrumenten uit de arbeidsmarktcirkel gekozen uit het vierde niveau, die kunnen worden ingezet ter verbetering en stimulering van mobiliteit.

Hieronder volgt een lijst van instrumenten en aanknopingspunten bij het inrichten van VWNW-activiteiten. De onderwerpen die worden genoemd, kunnen al aan bod zijn gekomen in dit rapport en dus ook voorkomen in het openbaar bestuur. Na de opsomming volgt een korte conclusie over hoe deze lijst van punten zich verhoudt tot de reeds geconstateerde VWNW-instrumenten in het openbaar bestuur. De volgende instrumenten, aanknopingspunten en aandachtspunten voor VWNW komen voort uit de arbeidsmarktcirkel:

- goede scholing en het hebben van een up-to-date scholingsplan dat is gericht op de activiteiten die een werknemer uitvoert/uit moet gaan voeren, zijn van belang voor een optimale inzetbaarheid van de werknemer;
- de werkzekerheid van werknemers is te vergroten door poolvorming van werknemers (in- en extern) en collegiale uitleen moet mogelijk zijn;
- bij mobiliteit moet geen kennis verloren gaan, dus er dient aandacht te zijn voor kennisoverdracht en -uitwisseling;
- bij het geheel afstoten van taken is het mogelijk om spin-offbedrijven op te richten, ofwel om, in het geval van het openbaar bestuur, bij privatisering ook aandacht te hebben voor ondernemerschap;
- voor werknemers die direct (breed) inzetbaar zijn bij een andere werkgever zijn korte bijscholing, frequent contact met de interne/externe mobiliteitsorganisatie en goed beschikbare vacature-informatie van belang;
- voor werknemers die niet direct (breed) inzetbaar zijn bij een andere werkgever zijn korte stages en het opdoen van werkervaring, scholing gericht op vacatures en goede informatie en voorlichting over de kansen van belang;
- voor een goede samenwerking tussen verschillende partijen (werkgever, werknemer, mobiliteitsbureau) is een gezamenlijk informatiesysteem van belang;

- voor een goede doorstroom moet er een goed loopbaanbeleid zijn; hierbij moet er aandacht zijn voor horizontale en verticale doorstroom;
- het HR-beleid moet goed ingevoerd zijn in alle lagen van de organisatie, waarbij er ook aandacht moet zijn voor management development.

De conclusie van deze exercitie is dat het merendeel van de activiteiten al naar voren is gekomen tijdens het onderzoek. Uit de gevoerde gesprekken blijkt echter dat er relatief weinig aandacht is voor kennisoverdracht en -uitwisseling bij VWNW. Zeker wanneer een werknemer met unieke kennis in een VWNW-traject komt, dient de kennis van deze persoon te worden overgedragen. Dit zal zeker in de toekomst belangrijker worden, indien een voor de organisatie belangrijke werknemer niet intern herplaatst kan worden. Dit betekent echter niet per definitie dat dit in de praktijk niet gebeurt. Het is mogelijk dat de gesproken respondenten dit aspect niet direct associëren met VWNW.

### **3.4 Organisatie en communicatie**

#### **Organisatie van de activiteiten**

De organisatie van VWNW-activiteiten kan op een aantal verschillende manieren vorm krijgen. Globaal bekeken is er een driedeling te zien in de wijze waarop organisaties de VWNW-activiteiten organiseren:

- 1 de organisatie doet alles zelf;
- 2 de organisatie doet de basis zelf en schakelt indien gewenst een externe partij in voor een traject van een werknemer;
- 3 de organisatie stoot de uitvoering direct af naar een externe partij.

Bij de eerste wijze van organiseren ligt de uitvoering van de afspraken volledig in handen van de organisatie zelf. Grotere organisaties richten daarbij vaak ook een eigen mobiliteitsbureau in met eigen (HRM-)medewerkers die toezien op de uitvoering van de activiteiten.



De tweede variant is de meest voorkomende variant. De organisatie doet een basis van activiteiten zelf, namelijk de relatief eenvoudige trajecten. Hierbij heeft een werknemer bijvoorbeeld niet veel meer nodig dan een sollicitatietraining en kan het netwerk van de organisatie zelf worden ingeschakeld voor het vinden van een nieuwe baan voor de werknemer. Trainingen e.d. worden dan bij een externe partij neergelegd. Voor de werknemers van wie (mogelijk in een later stadium) blijkt dat zij meer begeleiding nodig hebben dan door de werkgever kan worden aangeboden, wordt de case vaak neergelegd bij een extern bureau. Een goede manier van interne en externe samenwerking is beschreven in tekstkader 5 (een goed voorbeeld van Rijkswaterstaat).

De laatste variant van organiseren is het volledig uitbesteden van de activiteiten. Zodra een werknemer boventallig is, wordt de case volledig neergelegd bij een externe partij. Deze partij neemt dan de gehele case over en begeleidt de werknemer gedurende het gehele VWNW-proces.

De basis van VWNW is persoonlijke begeleiding door middel van coaching, periodieke gesprekken en loopbaanadvies. Een deel van deze persoonlijke begeleiding kan worden uitbesteed aan een externe organisatie. Wie het beste wat kan doen, is afhankelijk van een aantal factoren, zo erkent ook de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) in haar *Praktijkgids Samen Werken aan Werk* (2008A).<sup>1</sup> In de praktijkgids van de RWI wordt hierover het volgende gemeld: Wanneer de frustratie bij een boventallige werknemer groot is, heeft deze vaak een constructiever contact met een externe begeleider dan met een begeleider uit eigen gelederen. Voor interne herplaatsing is volgens de RWI interne begeleiding vaak het meest effectief. Ook voordat er sprake is van concrete boventalligheid is, volgens de RWI, interne begeleiding naar een andere baan meestal effectiever.

Verder hebben werknemers vaak zelf de keuze om al dan niet een externe partij in te schakelen voor ondersteuning van het gehele proces. Uit de gesprekken blijkt dat wanneer een extern bureau wordt ingeschakeld, dit veelal een commercieel bureau is en niet het UWV.

#### **Tekstkader 5: mobiliteitscentrum Rijkswaterstaat**

Het mobiliteitscentrum van Rijkswaterstaat biedt brede ondersteuning aan de werknemers. Zij bieden een goede en duidelijke aanpak aan, waarbij het samenwerken centraal staat. Werkgever en werknemer gaan samen aan de slag in het regelen van bijvoorbeeld sollicitatiegesprekken. Rijkswaterstaat heeft een groot netwerk opgebouwd, waar intensief gebruik van wordt gemaakt. Waar mogelijk worden medewerkers in een groep in projectvorm begeleid, zodat voor die groep specifieke instrumenten en begeleiding kunnen worden ingezet. Voorbeelden van indelingscriteria voor groepen zijn: functiegroep, leeftijd of dezelfde zoekrichting.

Het mobiliteitscentrum is als uitvoeringsorganisatie praktisch en resultaatgericht. Het centrum heeft eigen mobiliteitsadviseurs en trajectmanagers (leidinggevend van herplaatsingskandidaten) in dienst, maar werkt ook met andere partijen samen, in de vorm van raamovereenkomsten.

Voor een goede uitvoering van het mobiliteitsbeleid is dit geïntegreerd in de gesprekscyclus (tussen leidinggevende en werknemer) en opgenomen in een HR-paragraaf in de Managementcontracten van de diensten. Er wordt toezicht gehouden op de uitvoering en verslaglegging van deze gesprekken.

*Bron: gesprek Rijkswaterstaat*

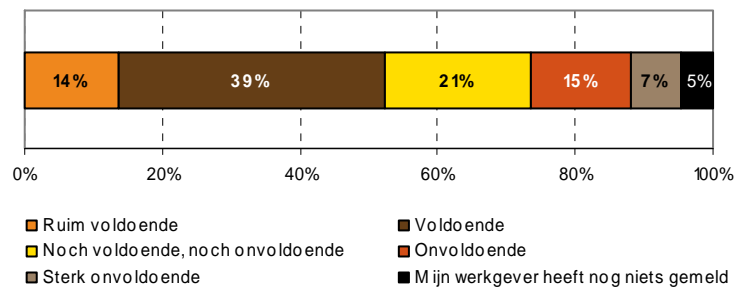
<sup>1</sup> In de Raad voor Werk en Inkomen zijn werkgevers, werknemers en gemeenten verenigd. Samen overleggen zij hoe zij ervoor kunnen zorgen dat de arbeids- en re-integratiemarkt beter functioneren.

De motivatie achter het inschakelen van een commercieel bureau is dat men denkt dat dit meer en betere dienstverlening aanbiedt dan het UWV. De MobiliteitsOrganisatie Rijk wordt binnen het Rijk een aantal keren genoemd als partij waarmee wordt samengewerkt, maar aangezien het hier gaat om een beperkt aantal gesprekken in het Rijk kan niet worden vastgesteld of de MobiliteitsOrganisatie Rijk veel wordt ingezet door rijkswerkgevers.

## Communicatie

Communicatie is belangrijk voor het creëren van duidelijkheid onder werknemers over de gevolgen van een reorganisatie. In het Flitspanel is aan werknemers gevraagd in welke mate de werkgever heeft gecommuniceerd over de (geplande) bezuinigingen. Deze vraag is neergelegd bij alle werknemers van wie de werkgever op het moment te maken heeft met een bezuinigingsopdracht die consequenties heeft voor het personeel (zie Figuur 2). Figuur 13 geeft hierin inzicht.

Figuur 13 Mate van communicatie over de (geplande) bezuinigingen (n=3818)



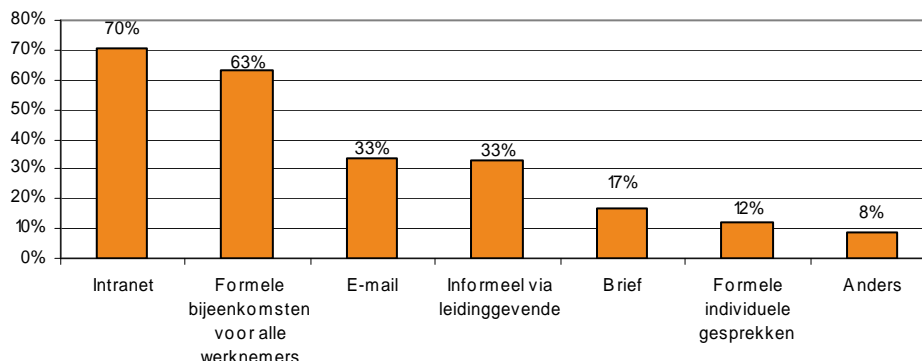
Bron: Flitspanel, bewerking RvB/EIM 2011

Meer dan de helft (53%) van de werknemers geeft aan dat de werkgever (ruim) voldoende heeft gecommuniceerd over de geplande bezuinigingen. Bijna een kwart (22%) van de werknemers geeft aan dat de communicatie (sterk) onvoldoende is.

Er zijn geen grote verschillen te zien in de mate van communicatie tussen de verschillende deelsectoren van het openbaar bestuur. Het enige verschil is dat werknemers bij de provincies iets vaker een (ruim) voldoende geven en dat werknemers bij waterschappen iets vaker een (sterk) onvoldoende geven. Maar het gaat hier om relatief kleine afwijkingen van ongeveer 5%.

Er zijn verschillende manieren om een werknemer (individueel of groepsgewijs) op de hoogte te brengen van de gevolgen van een bezuiniging. Figuur 14 geeft een overzicht van de wijze waarop werknemers op de hoogte zijn gebracht over de (geplande) bezuinigingen.

Figuur 14 Wijze van communicatie over de (geplande) bezuinigingen (n=3818)



Bron: Flitspanel, bewerking RvB/EIM 2011

Het intranet (70%) en formele bijeenkomsten (63%) zijn de meest gebruikte communicatie-instrumenten. In deze top twee van communicatie-instrumenten zijn geen grote verschillen tussen Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen.

### 3.5 Rol van contextueel beleid en doelmatigheidsoverwegingen

#### Contextueel beleid

Bij de meeste VWNW-activiteiten speelt het contextuele beleid een belangrijke rol. In de aanwezige sociale plannen zijn veelal de belangrijkste randvoorwaarden vastgelegd. Het gaat hier om verschillende sectoren en organisaties, soms ieder met een eigen sociaal plan.

In een onderzoek van EIM uit 2008 (De Kok et al., 2008) zijn 120 sociale plannen uit de publieke sector geanalyseerd.<sup>1</sup> De meeste van deze 120 sociale plannen bevatten VWNW-afspraken en -activiteiten. Slechts 2 van de 120 sociale plannen bevatten geen VWNW-afspraken. In vergelijking met de inhoud van sociale plannen in het private domein wordt geconstateerd dat de sociale plannen in de publieke sector vaker uitgaan van een breed VWNW-concept: het zoeken van de verbinding tussen curatief VWNW-beleid en preventief VWNW-beleid (c.q. employabilitybeleid<sup>2</sup>) en het besteden van relatief veel aandacht aan scholing. Daarnaast wordt in de praktijk ook vaak gebruikgemaakt van instrumenten als een vacaturestop, die daarmee het contrapunt vormt van gericht VWNW-beleid.

Naast de vele verschillende organisationele sociale plannen zijn er een aantal sociale plannen, flankerend beleid of CAO, waarin afspraken zijn vastgelegd voor de gehele sector.

<sup>1</sup> Deze 120 sociale plannen zijn als volgt verdeeld over de verschillende sectoren: Gemeenten en lagere overheden: 35; Nutsbedrijven: 21; Onderwijs/onderzoek: 10; Openbare markt en zbo-instellingen: 35; Rijk: 9; Telecom: 10.

<sup>2</sup> Employabilitybeleid richt zich op het versterken van de competenties van medewerkers om nu en in het vervolg van hun loopbaan arbeid te kunnen verrichten.

Voorbeelden hiervan zijn het Sociaal Flankerend Beleid voor het Rijk, de CAR-UWO voor gemeenten<sup>1</sup>, de CAO provincies en de CAO waterschappen. Voor de zbo's is er geen sectoraal plan; dit wordt op organisatieniveau vastgelegd. Deze plannen geven een indicatie van het budget dat algemeen beschikbaar is voor re-integratieactiviteiten in een sector. Zo is er voor gemeenten een budget beschikbaar van maximaal € 7.500 per medewerker voor re-integratieactiviteiten volgens de CAR-UWO. Verder sluiten de meeste organisaties op individueel niveau een sociaal plan af voor boventallige werknemers. Een dergelijk plan kan gericht zijn op een specifieke reorganisatie of het kan een doorlopend plan zijn dat gedurende de looptijd gebruikt wordt bij boventaligheid (zoals het Sociaal Flankerend Beleid van het Rijk).

## Doelmatigheid

De kosten voor het gehele traject zijn echter niet beperkt tot het budget voor de re-integratieactiviteiten. Daarnaast zijn er vaak ook afspraken gemaakt over eventuele specifieke financiële vergoedingen, zoals (tijdelijke) loonsuppletie, een verhuiskostenregeling en een reiskostenvergoeding. Uit de interviews en het Flitspanel (zie Figuur 10) blijkt dat financiële vergoedingen altijd een bepaalde aantrekkingskracht hebben. Er is bij werknemers een sterke behoefte aan financiële vergoedingen.

De kosten voor boventallige werknemers laten zich niet alleen uitdrukken in de kosten die direct verbonden zijn aan het VWNW-traject. Ook zijn er de kosten verbonden aan het doorbetalen van het loon tijdens een traject, waarbij een werknemer niet of minder productief werkt. Daarnaast zijn er ook de kosten vanwege het eigenrisicodragerschap en de bovenwettelijke werkloosheidsuitkering, indien VWNW niet gerealiseerd kan worden. Er wordt in de praktijk echter vaak niet gekeken naar de potentiële bezuinigingen bij inzet van VWNW-activiteiten. Men weet misschien wel in het achterhoofd dat onder andere WW-kosten hoog zijn, maar het wordt niet inzichtelijk gemaakt. De Sociale Verzekeringsbank is hier een uitzondering op. Deze berekent het succes van de VWNW-activiteiten. Hierover meer in tekstkader 6.

Veel van de financiële vergoedingen zijn afhankelijk van verschillende factoren (zoals loonhoogte van een werknemer). Hierdoor is het lastig om hiervan een concreet kostenplaatje te maken. De potentiële besparing van VWNW-activiteiten is echter groot. De kostenpost per persoon kan flink oplopen wanneer deze de WW ingaat. Om de kosten binnen de perken te houden, kunnen werkgevers werknemers laten doorwerken door hen bijvoorbeeld (tijdelijk)

### Tekstkader 6: besparingsmodel SVB

Rapporteren over het bereikte resultaat van VWNW-activiteiten gebeurt in veel organisaties. Een onderdeel van het bereik en resultaat van deze activiteiten zijn de bespaarde kosten, verbonden aan de WW. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) is hierbij geen uitzondering. Een extra dimensie die de SVB geeft aan het bereikte resultaat, zijn de besparingen per (boventallige) medewerker. Deze besparing berekent zij als volgt: totaal opgebouwde WW-recht minus de kosten van begeleiding naar een andere baan en de eventueel reeds gemaakte WW-kosten. De gemiddelde besparing per persoon ligt rond de 130.000 euro. Door deze kosten ook inzichtelijk te maken, wordt het belang van VWNW-activiteiten inzichtelijk en onderstreept, wat ook intern draagvlak creëert voor VWNW.

Bron: *gesprek Sociale Verzekeringsbank*

<sup>1</sup> De CAR-UWO is de arbeidsvoorwaardenregeling voor de sector gemeenten.

te detacheren. Indien een werknemer ergens anders gedetacheerd is, worden er in ieder geval inkomsten voor de werkgever gegenereerd.

Een niet-werkende werknemer levert tenslotte niets op. Werkgevers in het openbaar bestuur zijn zich waarschijnlijk ook hiervan bewust: in het openbaar bestuur wordt terughoudend gebruikgemaakt van het ontslagmiddel waardoor de kosten voor de WW relatief laag zijn (Korevaar et al., 2008).



## 4 Verwachtingen, belemmeringen en succes van VWNW

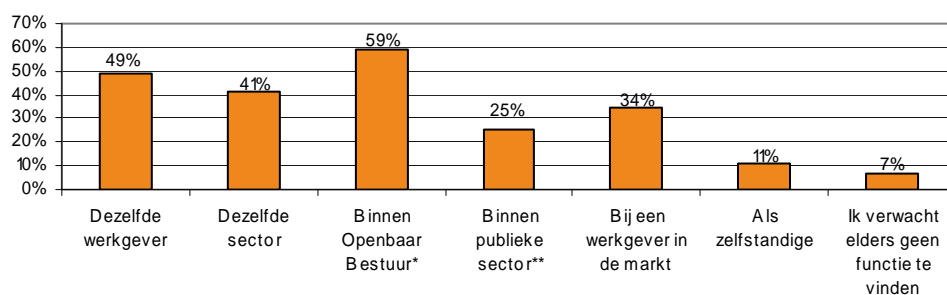
### 4.1 Focus en verwachtingen

#### Interne en externe focus

De focus van de VWNW-trajecten is in de ogen van de (gesproken) werkgevers vaak breed: zowel binnen de eigen organisatie of deelsector van het openbaar bestuur als daarbuiten. Maar werknemers kijken er vaak anders naar. De voorkeur van een werknemer ligt volgens de gesprekspartners in deze quickscan zo dicht mogelijk bij het bekende en het openbaar bestuur zelf heeft daarbij duidelijk de voorkeur. Hierdoor zijn de VWNW-activiteiten in de praktijk vaak gericht op de eigen sector. Er zijn ook sectoren/functies waar het zeer lastig is om werk buiten het openbaar bestuur te vinden, vanwege het unieke karakter van het werk. Dan heeft het weinig zin buiten de eigen organisatie of sector te kijken naar werk dat inhoudelijk aansluit op de bestaande activiteiten van een werknemer. Dit onderstreept tevens het belang van (om)scholing voor bepaalde groepen van werknemers.

In het Flitspanel is aan de werknemers gevraagd waar zij zelf verwachten terecht te komen indien zij op zoek moeten naar een nieuwe functie. Figuur 15 geeft hiervan een overzicht.

Figuur 15 In welke sector verwachten werknemers bij VWNW terecht te komen(n=5540)\*\*\*



Toelichting: \* Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen; \*\* onderwijs, politie/defensie, rechterlijke macht); \*\*\* respondenten moesten drie opties aanvinken

Bron: Flitspanel, bewerking RvB/EIM 2011

Bijna 60% van de werknemers denkt dat zij binnen het openbaar bestuur terecht zullen komen. Ongeveer de helft van de werknemers verwacht een functie te vinden bij dezelfde werkgever. De gedachte dat een werknemer bij dezelfde werkgever weer een baan zal vinden, is niet vreemd. Uit de gesprekken blijkt dat er gedurende een looptijd van de VWNW-trajecten weer opengevallen plekken ontstonden binnen de organisatie. Er zijn reorganisa-

ties geweest waarbij een derde van de boventallige werknemers uiteindelijk weer bij dezelfde werkgever in dienst is getreden. Het is echter de vraag in welke mate dit beeld op het moment realistisch is. Er is nog veel onduidelijkheid over wat er gaat gebeuren, maar het ligt in de lijn der verwachting dat de bezuinigingsopdracht consequenties voor het personeel zal hebben. Van de werknemers zelf verwacht 70% dat ook (zie ook Figuur 2). Wanneer zal blijken dat werken bij dezelfde werkgever structureel niet mogelijk is in het openbaar bestuur, lijkt het dus belangrijk om meer aandacht te besteden aan verwachtingsmanagement. De eerste stap daarin (de onderkenning dat bezuinigingen nu wel grote consequenties hebben) lijkt blijkaar al gezet.

Tussen sectoren zijn een aantal verschillen te zien. Bij de provincies ligt het percentage van werknemers dat verwacht bij dezelfde werkgever weer werk te vinden, hoger dan gemiddeld (57% van de werknemers bij de provincies geeft dit aan). Werknemers bij gemeenten verwachten bovengemiddeld dat zij wel in dezelfde sector kunnen blijven werken, maar dan bij een andere werkgever (48% van deze werknemers geeft dit aan). Werknemers bij het Rijk verwachten bovengemiddeld dat zij bij een andere werkgever in de publieke sector terecht kunnen.

Leeftijd speelt ook een rol in de verwachtingen of men al dan niet bij een nieuwe werkgever in een andere sector belandt. Zo verwacht ruim de helft (51%) van de werknemers jonger dan 35 jaar dat zij bij een werkgever in de markt terecht zullen komen. Verder verwachten bovengemiddeld veel werknemers ouder dan 55 jaar, namelijk een kwart (23%) van die werknemers, dat zij elders geen functie zullen vinden.

### Soort werk

Bij het veranderen van baan is het mogelijk dat men andere werkzaamheden moet gaan verrichten. Figuur 16 geeft een overzicht van de verwachte vergelijkbaarheid van een nieuwe functie indien een werknemer verwacht een functie ergens anders te gaan vervullen.

Figuur 16 Verwachte vergelijkbaarheid functie bij VWNW (n=4999)



Bron: Flitspanel, bewerking RvB/EIM 2011

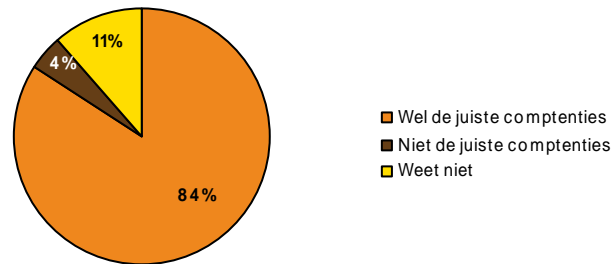
Een groot deel van de werknemers (80%) verwacht bij het vinden van een nieuwe baan vergelijkbaar werk te gaan doen, maar deels met andere taken.

Voor werknemers die in een nieuwe baan hetzelfde werk verwachten te gaan uitvoeren, is het logisch om te verwachten dat de aansluiting van de competenties geen probleem is.



Maar bezit een werknemer in het openbaar bestuur de juiste competenties om andere werkzaamheden uit te voeren? Wanneer een werknemer nieuwe taken krijgt of misschien zelfs heel ander werk gaat doen in een nieuwe baan, is deze aansluiting minder vanzelfsprekend. Figuur 17 geeft hiervan een overzicht.

Figuur 17 Verwachte aansluiting competenties bij nieuwe baan (n=4531)



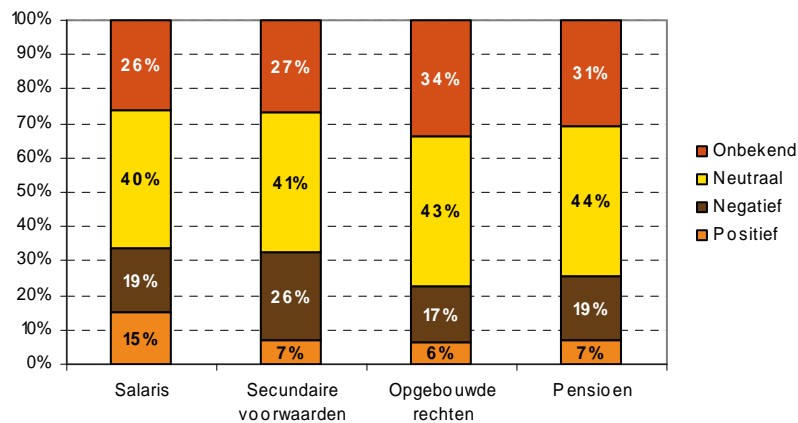
Bron: Flitspanel, bewerking RvB/EIM 2011

Een grote meerderheid van deze werknemers (84%) verwacht de juiste competenties te hebben voor de nieuwe baan.

### Gevolgen van baanverandering na VWNW

Het krijgen van een nieuwe baan kan ook gevolgen hebben voor de arbeidsvoorwaarden. Figuur 18 geeft een overzicht van de verwachte gevolgen van het krijgen van een andere baan.

Figuur 18 Verwachte gevolgen VWNW (n=4531)



Bron: Flitspanel, bewerking RvB/EIM 2011

Over het algemeen verwacht (ruim) 40% van de werknemers dat het krijgen van een nieuwe baan geen gevolgen heeft voor salaris, secundaire arbeidsvoorwaarden, opgebouwde

rechten en pensioen. Voor een kwart tot een derde van de werknemers is het niet duidelijk wat de gevolgen zullen zijn van het krijgen van een nieuwe baan.

In het bovenstaande is gekeken naar de verwachte gevolgen van een nieuwe baan op salaris. Er is ook onderzoek beschikbaar over de daadwerkelijke verschillen tussen het salaris in het openbaar bestuur en de marktsector. SEO Economisch Onderzoek heeft in diverse onderzoeken uitgebreide analyses uitgevoerd naar de beloningsverschillen tussen de collectieve sector en de marktsector. Het meest recente onderzoek stamt uit 2010 (Berkhout, Siemen & Heyma), maar heeft betrekking op een eerdere periode. In dit onderzoek is namelijk gekeken naar de loonontwikkeling in de periode 1995-2005, waarbij ook onderscheid is gemaakt tussen hoger en lager geschoolden. De belangrijkste conclusies over Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen zijn de volgende:

- Bij het *Rijk* was over 1995-2005 de beloningsontwikkeling van hoger opgeleiden bijna 11% achtergebleven bij die van vergelijkbare werknemers in de marktsector. Het loonniveau voor hoger opgeleiden lag in 2005 nog net iets hoger dan in de marktsector. De beloningsontwikkeling van lager opgeleiden was bijna 3% hoger dan die van vergelijkbare werknemers in de marktsector. Het loonniveau lag dan ook hoger dan in de marktsector.
- De beloningsontwikkeling van hoger opgeleiden bij de *provincies* was over 1995-2005 gelijk aan de loonstijging in de marktsector. Het loonniveau in 2005 lag iets hoger dan dat van vergelijkbare werknemers in vergelijkbare functies in de marktsector. Bij lager opgeleiden stegen de lonen 8% meer dan in de marktsector. Het loonniveau lag dan ook veel hoger dan dat van vergelijkbare werknemers in vergelijkbare functies in de marktsector.
- Van hoger opgeleiden bij de *gemeenten* is de beloningsontwikkeling in de periode 1995-2005 ongeveer 6% achtergebleven bij die in de marktsector. Voor hoger opgeleiden bij gemeenten lag het loonniveau in 2005 iets hoger dan in de marktsector. De beloningsontwikkeling van lager opgeleiden was ongeveer 1% achtergebleven ten opzichte van de marktsector. Voor lager opgeleiden lag het loonniveau bij gemeenten echter nog steeds hoger dan dat van vergelijkbare werknemers in vergelijkbare functies in de marktsector.
- Bij de *waterschappen* was de beloningsontwikkeling van hoger opgeleiden tussen 1995 en 2005 bijna 11% achtergebleven bij de marktsector. Het loonniveau in deze sector lag in 2005 echter nog steeds hoger dan in de marktsector. Bij de waterschappen was de beloningsontwikkeling van lager opgeleiden zeer gunstig: de lonen voor lager opgeleiden stegen bijna 15% meer dan die van vergelijkbare werknemers in de marktsector. Het loonniveau lag dan ook hoger dan dat van vergelijkbare werknemers in vergelijkbare functies in de marktsector.

Op basis van deze, hoewel al wat oudere cijfers, lijkt het er dus op, dat wanneer een werknemer buiten de eigen deelsector van het openbaar bestuur gaat werken, een inkomensdaling zeer waarschijnlijk is. Uiteraard kunnen hier individuele verschillen in zitten. Het loonverschil (tussen de eigen sector en het bedrijfsleven) is voor een werknemer die net is gestart mogelijk kleiner dan voor een werknemer die al jaren werkzaam is in het openbaar bestuur.

## 4.2 Bevorderende elementen

Uit de gesprekken komen verschillende elementen en aandachtspunten naar voren, die belangrijk zijn voor een succesvol VWNW-traject. Deze paragraaf gaat verder in op deze zogenaamde bevorderende elementen.

### Netwerken werkt

De verschillen tussen het openbaar bestuur en de marktsector zijn op een aantal vlakken potentieel groot (zie ook het item 'Werknemersmogelijkheden: een gouden kooi?' onder belemmerende elementen). Daarnaast kan er weerstand zijn om als werknemer buiten het openbaar bestuur te gaan werken (zie ook de *public service motivation* in paragraaf 2.3). Het openbaar bestuur is echter een grote sector. In 2009 werkten er ruim 324.000 personen bij het Rijk, de gemeenten, provincies en waterschappen.

Een belangrijke potentiële succesfactor is daarmee het delen van informatie en vacatures, waardoor het eenvoudiger is voor werknemer en werkgever om een baantransitie te realiseren. Hierdoor blijven goede werknemers die bekend zijn met de sector behouden en zijn de obstakels voor de werknemer om de stap naar een andere werkgever te maken het kleinst. Een goed voorbeeld van een gezamenlijk initiatief is het InterGemeentelijk Overleg over Mobiliteitsvraagstukken in Zuid-Limburg (zie tekstkader 7).

#### Tekstkader 7: IGOM

Het IGOM, oftewel InterGemeentelijk Overleg over Mobiliteitsvraagstukken in Zuid-Limburg, is een samenwerkingsverband van ruim 30 overheidsorganisaties in Zuid-Limburg ter bevordering van de in-, door- en uitstroom van IGOM-ambtenaren en het profileren van de deelnemende organisaties als één werkgever op de arbeidsmarkt. Diverse ontwikkelingen hebben in de afgelopen jaren geleid tot het inzicht dat mobiliteit meer is dan vacaturevervulling alleen. Mobiliteit is in de visie van het IGOM geen doel op zich, maar een middel om loopbanen en persoonlijke ontwikkeling in gang te zetten.

Bron: [www.igom.nl](http://www.igom.nl)

Andere mobiliteitsnetwerken gericht op (onder andere) het openbaar bestuur zijn Empower Limburg, Werken in Friesland, Werken in Gelderland, Werken in West-Brabant en Samenwerken aan Mobiliteit (in hoofdstuk 5 zijn meer voorbeelden opgenomen). Deze mobiliteitsnetwerken hebben veelal hun eigen (online) vacaturebank. Het is opvallend dat veel van deze netwerken vooral bestaan uit gemeenten. Het lijkt erop dat gemeenten in een aantal regio's (vooral buiten de Randstad) de toegevoegde waarde van samenwerken al hebben gevonden.

### Regio en sector

Mobiliteitsnetwerken die specifiek zijn gericht op één regio en/of één sector lijken in de praktijk goed te werken. Uiteraard is het de vraag in welke mate dit ook geldt voor de toekomst. Zo hebben bijvoorbeeld alle gemeenten te maken met bezuinigingen. Maar tot op heden lijkt mobiliteit in een regio en binnen een sector eenvoudiger te realiseren dan inter-regionaal. Dit heeft vooral te maken met de geografische mobiliteitswensen van een werknemer: deze is maar beperkt bereid om (verder) te reizen voor een nieuwe baan. Hierbij zijn er verschillen te zien in opleiding: hoger opgeleiden zijn bereid om verder te reizen dan lager opgeleiden.

Een ander succesfactor van VWNW is de beperking van de doelgroep van de activiteiten: richt je bij het aanbod van VWNW-activiteiten op één sector. Een aantal voordelen van het specifiek toespitsen van het aanbod op een sector zijn:

- de activiteiten kunnen duidelijk gericht en afgestemd worden op één doelgroep;
- als organisator van de activiteiten kun je snel en slagvaardig inspelen op behoeftes en nieuwe ontwikkelingen in de sector of regio.

Om adequaat en slagvaardig te werk te kunnen gaan, moet er wel voldoende 'massa' zijn (in de vorm van betrokken werkgevers) om een goed aanbod van VWNW-activiteiten te kunnen aanbieden.

Het bovenstaande betekent uiteraard niet dat de focus alleen komt te liggen op mobiliteit in de sector zelf. VWNW moet uiteraard intersectoraal georiënteerd zijn. Het gaat juist om het sectoraal (of regionaal) organiseren van intersectorale VWNW-activiteiten. Ter illustratie: een (overkoepelende) mobiliteitsorganisatie richt de VWNW-activiteiten op de werknemers in een specifieke sector in een specifieke regio, maar zoekt daarbij wel de samenwerking op met andere mobiliteitsorganisaties of netwerken om in die specifieke regio ook intersectorale mobiliteit aan te bieden.

## **Duidelijkheid en communicatie**

Een succesvol traject is een transparant en duidelijk traject. Dit betekent dat er duidelijkheid moet zijn over de rolverdeling van de verschillende partijen. Het gaat hier in het bijzonder om de driehoeksverhouding tussen werknemer, werkgever/direct leidinggevende en mobiliteitsadviseur.

Er dienen duidelijke afspraken te zijn over:

- de algemene gevolgen, zowel op organisatie- als op individueel niveau: waarom wordt er ingekrompen en wat zijn de gevolgen?
- het tijdsplan aangaande de start van het VWNW-traject en het uiteindelijke ontslagbe-sluit: wanneer moet/mag wat gebeuren?
- de financiering: wie betaalt waarvoor?
- de rolverdeling en verantwoordelijkheden: wat zijn de verantwoordelijkheden van werknemer, werkgever/direct leidinggevende en mobiliteitsadviseur?

Verder is het belangrijk om een VWNW-traject positief in te steken in de communicatie. Een werknemer die al 20 jaar hetzelfde werk doet, verandert niet in één keer. Hij heeft een goed salaris en kent de sector. Er moet dus een positieve incentive zijn om ergens anders te gaan kijken. Breng daarom goed de verschillende push- en pullfactoren in kaart (voor de organisatie en voor een individuele werknemer). Verder kan een vangnet (bijvoorbeeld een terugkeergarantie voor een bepaalde tijd) hierbij extra zekerheid bieden aan een werknemer om de stap naar een andere baan te maken. Dit vangnet dient echter niet dusdanig te zijn dat een werknemer te allen tijde kan terugkomen: op enig moment vervalt de terugkeergarantie.

Ten slotte ligt de kracht van een succesvol traject in het herhalen van de boodschap. Zeker bij de introductie van VWNW-activiteiten dienen de mogelijkheden (ook onder de niet-

boventalligen) duidelijk te zijn en continu op het netvlies van de betrokken partijen te staan.

### **Succes kost tijd**

Een succesvol VWNW-traject heeft een goede basis in een organisatie waar al jaren aandacht is voor mobiliteit. Succes heeft dus tijd nodig. Bij organisaties die jaren geleden de keuze hebben gemaakt om te gaan werken aan de mobiliteit van hun werknemers, komt VWNW relatief gemakkelijk tot stand. Mobiliteit, en in het verlengde VWNW, moet geen vreemd begrip zijn in de organisatie (zowel bij management als bij werknemers) en moet integraal in het personeelsbeleid zijn opgenomen. Nieuwe werknemers weten daarom wat er van hen wordt verwacht, waardoor toekomstige VWNW-trajecten minder weerstand zullen ondervinden.

### **Succes: zelf doen of uitbesteden?**

Zoals ook eerder aangegeven, zijn er globaal gezien drie verschillende manieren om VWNW-activiteiten te organiseren (zie paragraaf 3.4). Deze manieren zijn:

- 1 de organisatie doet alles zelf en richt een eigen mobiliteitscentrum in;
- 2 de organisatie doet de basis zelf en schakelt een externe partij in om, indien dit gewenst is, inhoud te geven aan het mobiliteitscentrum voor een traject van een werknemer;<sup>1</sup>
- 3 de organisatie stoot de organisatie van het mobiliteitscentrum geheel af naar een externe partij (en behoudt mogelijk alleen een basis aan regievoering en voortgangsbewaking).

Dit roept de vraag op: wat is de beste manier van organiseren? Dit is een lastige vraag om eenduidig te beantwoorden en respondenten zijn verdeeld over de beste aanpak. Wanneer een organisatie alles zelf doet, dan is de afstand tot de mobiliteitsadviseurs relatief klein en dit wekt een bepaalde mate van vertrouwen. Uiteraard kan dit ook een nadeel zijn: een mobiliteitsadviseur heeft mogelijk niet voldoende afstand voor een goede begeleiding. Voor beide aanpakken (zelf doen en uitbesteden) is het van belang dat er goede en professionele mobiliteitsadviseurs zijn die zich bezighouden met de VWNW-werkzaamheden. De professionaliteit van het personeel van het centrum is een succesfactor. Het is daarbij van belang een mobiliteitsbureau in te zetten als dienstverlener en niet als trajectaanbieder. Zeker bij gedwongen mobiliteit is het van belang dat het bureau vanaf de eerste dag intensief betrokken is in het proces (zie ook Bos et al., 2008). Ter aanvulling maakt het dan niet uit of dit een ingehuurd mobiliteitsbureau is of een eigen mobiliteitsbureau met eigen personeel: directe betrokkenheid dient gestimuleerd te worden. Verder blijkt uit de literatuur dat er een aantal voor- en nadelen te zien zijn met betrekking tot het al dan niet inhuren van een externe partij. Hieronder volgen de belangrijkste overwegingen om al dan niet te kiezen voor het inhuren van een externe partij.

---

<sup>1</sup> Ter verduidelijking: met een intern mobiliteitscentrum wordt bedoeld een mobiliteitscentrum met werknemers die in dienst zijn bij de werkgever zelf; met een extern mobiliteitscentrum wordt bedoeld een mobiliteitscentrum dat ingehuurd wordt (bijvoorbeeld: de MobiliteitsOrganisatie Rijk, UWV WERKbedrijf, een ingehuurde marktpartij).

Het voordeel van het uitbesteden van de VWNW-begeleiding is dat een professionele organisatie zich met het traject bezighoudt. Deze kan zich focussen op alleen de VWNW-activiteiten en laat zich niet (af)leiden door de waan van de dag. Het is wel van belang om bij het uitbesteden van de VWNW-activiteiten als werkgever de vinger aan de pols te houden bij het verloop van de activiteiten en de regie in handen te blijven houden.

Zoals ook eerder vermeld: wie het beste wat kan doen, is afhankelijk van een aantal factoren. Wanneer de frustratie bij een boventallige werknemer groot is, heeft deze vaak een constructiever contact met een externe begeleider dan met een begeleider uit eigen gelederen. Voor interne herplaatsing is interne begeleiding vaak het meest effectief. Ook voordat er sprake is van concrete boventalligheid is interne begeleiding naar een andere baan meestal effectiever.

Een belangrijke succesfactor bij VWNW is dat er voldoende ondersteuning moet zijn voor de werknemer (zie ook paragraaf 3.1). Ongeacht de manier waarop de VWNW-activiteiten worden ingericht, lijkt er altijd voldoende aandacht te zijn voor de ondersteuning van werknemers. Dit is zeker een bevorderend element in het openbaar bestuur.

### **4.3 Belemmerende elementen**

#### **Het contextueel beleid**

Het contextueel beleid is een factor die een belangrijke rol vervult. Vooral over het Sociaal Flankerend Beleid van het Rijk (SFB) zijn onder de respondenten twee duidelijke meningen te beluisteren.

Door de meesten wordt het SFB als een te vrij en niet genoeg dwingend beleid gezien. De gemiddelde werknemer heeft een relatief lange periode waarin hij gebruik kan maken van de flankerende maatregelen en dat werkt belemmerend om een werknemer te activeren. Werknemers worden vaak pas de laatste paar maanden van een traject actief. Daarnaast kunnen de werknemers gebruikmaken van veel verschillende soorten activiteiten, waarbij er wel een bepaalde mate van verantwoording voor de activiteit moet worden afgelegd, maar er zijn geen directe gevolgen met betrekking tot de lengte van het VWNW-traject.

Relatief veel werknemers zitten in fase 2 van het SFB. Uit de gesprekken met de experts komt naar voren dat dit de mobiliteit niet echt bevordert. In fase 2 is er nog veel onduidelijkheid over de daadwerkelijke gevolgen van de reorganisatie. Werknemers die in onzekerheid zitten over de toekomst, gaan piekeren en zich vastklampen aan wat zij hebben. Deze werknemers zijn lastig te activeren en zijn niet gemotiveerd om te werken aan het vinden van een nieuwe baan, deels ook omdat het voor hen nog niet zeker is dat zij boventallig verklaard zullen worden. Om individuele mobiliteit te stimuleren, is het van belang dat een organisatie werknemers individueel boventallig verklaart (in het geval van het Rijk de stap maken van fase 2 naar fase 3).

Er zijn daarentegen ook respondenten die het ruime en vrije karakter van het SFB als positief ervaren. Omdat het in de praktijk vaak gaat om een lastige doelgroep, wordt vooral de lengte van het traject als zeer positief beoordeeld.

Tijdens de gesprekken komen geen concrete belemmeringen naar voren vanuit de sociale kaders (in de CAO/het sociaal plan) van andere sectoren. Deze lijken daardoor goed te functioneren. Op dit moment laat de MobiliteitsOrganisatie Rijk een evaluatie van het SFB bij het Rijk uitvoeren. Deze evaluatie zal van de werking van het SFB een beter beeld geven dan in dit onderzoek mogelijk is.

### **Voorkom (lang) thuiszitten**

Bij een aantal VWNW-trajecten zijn er (achteraf gezien) slechte ervaringen geweest met het niet laten doorwerken van een werknemer tijdens het VWNW-traject. In deze gevallen hoefde een werknemer niet meer te werken bij de aanvang van het traject en dit viel vaak contraproductief uit. Werknemers die thuis zaten, waren lastig te activeren om aan de slag te gaan met een VWNW-traject, bleven te lang hangen in het negatieve gevoel van 'deze reorganisatie overkomt mij' en raakten gedemotiveerd. Ook waren werknemers die thuis zaten niet productief. Het is van belang dat boventallige werknemers dus actief aan het werk blijven. Het gaat dan niet zozeer om de eigen werkvloer, maar ook om buiten de organisatie werken in de vorm van een proefplaatsing of stage. Een tijdelijke externe klus is een goed alternatief.

In het verlengde hiervan ligt dat er snel een perspectief moet zijn voor een werknemer. Een (in sommige gevallen erg) belangrijke stap hierbij is rouwverwerking. Een deel van de werknemers ziet een reorganisatie als kans, zij hoeven niet gestimuleerd te worden. Voor de mensen die daarentegen denken dat een reorganisatie hen overkomt, is verwerking van het verlies van de arbeidsplaats belangrijk. Uit de gesprekken komt echter wél naar voren dat dergelijke trajecten niet te lang moeten duren. Wanneer de rouwverwerking te veel tijd kost (meer dan bijvoorbeeld drie tot vier weken) en de werknemer daarbij ook niet werkt, dan bestaat het risico dat de werknemer te lang in een negatieve stemming blijft hangen, mede omdat hij niet snel genoeg perspectieven op nieuwe mogelijkheden krijgt aangereikt.

### **Eigen rol: werkgeversrol en verankering mobiliteit**

Uit de gesprekken komt naar voren dat de betrokken HRM-medewerkers vaak goed geschoold zijn en vaak ook kennis hebben van de beleidsmatige kant van VWNW-activiteiten. Een belangrijk obstakel kan wel liggen in de rol van de direct leidinggevende. Uit de gesprekken komt naar voren dat de verantwoordelijkheid voor VWNW in de praktijk een stafverantwoordelijkheid is. Voor een succesvolle uitvoering van het VWNW-beleid dienen de keuzes echter zo dicht mogelijk bij een werknemer en (direct) leidinggevende te liggen. Er dient dus meer verantwoordelijkheid te worden neergelegd in de lijn (bij de leidinggevende). De leidinggevende moet de keuzes (kunnen) maken in samenspraak met de werknemer. Een traject heeft derhalve baat bij een goede uitvoering van gesprekken tussen de direct leidinggevende en de (boventallige) werknemer.

Daarnaast dient het praten over je loopbaan gebruikelijk te zijn in een organisatie. Vooral hierin zit soms wrijving: het beleid is er wel, maar in de praktijk heerst de waan van de dag en worden loopbaangesprekken niet altijd goed en consequent gevoerd. Dat deze gesprek-

ken daadwerkelijk frequent plaatshebben en dat ze goed worden vastgelegd (dossiervorming), is van belang voor het goed agenderen en uitwerken van VWNW-beleid.

Een ander punt van aandacht hierbij is een mogelijke weerstand vanuit een direct leidinggevende. De belemmering vanuit een direct leidinggevende werkt vanuit twee kanten:

- een direct leidinggevende moet openstaan om werknemers te ondersteunen in hun traject: zowel kansvolle werknemers (die een leidinggevende liever niet kwijtraakt) als kansarme werknemers;
- er is ook een leidinggevende die een werknemer 'ontvangt' en deze moet ook openstaan voor het ontvangen van een nieuwe werknemer. Een bijzonder punt van aandacht hierbij is dat het bedrijfsleven niet altijd een positief beeld heeft van de ambtenaar: dit beeld kan mobiliteit naar de marktsector in de weg staan en moet daarom worden ontkracht. Dit onderstreept het belang van het erkennen van de competenties van werknemers middels erkende diploma's (Erkenning Verworven Competenties: EVC).

### **Schotten tussen en binnen de sectoren**

Veel zou mogelijk moeten zijn op het gebied van VWNW binnen het openbaar bestuur. De vier sectoren in het openbaar bestuur hebben gezamenlijk een groot personeelsbestand. In de praktijk zijn er volgens de respondenten echter vaak schotten tussen de verschillende sectoren van het openbaar bestuur. In het geval van VWNW-activiteiten ligt de focus vaak in eerste instantie op de eigen organisatie. Daardoor wordt er niet alleen niet altijd naar buiten gekeken naar mogelijke oplossingen, maar gebeurt het ook te weinig dat (alle) openstaande vacatures van organisaties met collega's binnen het openbaar bestuur worden gedeeld. Het sectoraal organiseren van intersectorale mobiliteit wordt hierdoor belemmerd. Dit is niet alleen een probleem tussen de deelsectoren van het openbaar bestuur, ook binnen de deelsectoren wordt dit als een probleem ervaren. Zo hebben departementen bijvoorbeeld een dusdanige omvang dat ze vacatures voor zich kunnen houden. Departement A met boventallig personeel weet dan niet dat er geschikte vacatures zijn op departement B. Dit is echter niet alleen een omvangprobleem: er heerst soms ook de cultuur dat departementen in de eigen gelederen kijken voor de mogelijke invulling van een vacature.

Er zijn verschillende initiatieven om vacatures in bijvoorbeeld een bepaalde sector op één website inzichtelijk te maken. Het gebeurt echter regelmatig dat er verschillende vergelijkbare initiatieven zijn in één sector. Daardoor ontstaat er een concurrentie om de vacatures, waardoor er niet één plaats is waar alle vacatures te vinden zijn. Dit is onder andere te zien in de gemeentelijke sector.

Dat intersectorale mobiliteit nog tot volwassenheid moet komen, blijkt ook uit een onderzoek van de RWI uit 2008 (RWI, 2008B). De RWI geeft aan dat het in een dialoog tussen een werkgever en zijn werknemers tot stand komen van afspraken over intersectorale mobiliteit nog zeker geen vanzelfsprekendheid is. Zowel bij werkgevers als werknemers staat het benutten van de mogelijkheden die dit instrument kan bieden, nog in de kinderschoenen.



## **Werknemersmogelijkheden: een Gouden Kooi?**

Er zijn een aantal specifieke kenmerken van werknemers die een belemmering vormen voor een succesvol VWNW-traject. Het gaat hier om de volgende kenmerken:

- laaggeschoolde werknemers met praktijkervaring die interne opleidingen hebben gevolgd, die niet geleid hebben tot een (door de markt) erkend diploma;
- werknemers die al relatief lang in een schaal zitten en daardoor meer verdienen dan een vergelijkbare werknemer in de marktsector, omdat de betreffende functieschalen in het openbaar bestuur hoger eindigen dan in vergelijking met een functieschaal in de marktsector;
- de (zeer) gespecialiseerde functie van de werknemers is alleen te vinden in het openbaar bestuur en zeer beperkt daarbuiten, terwijl de betreffende werknemers soms niet over brede competenties beschikken om eenvoudig aan een nieuwe baan te komen;
- oudere werknemers worden financieel calculerend en berekenen dat een afwachtende houding loont (soms loont ontslag ook voor deze groep);
- werknemers zijn sterk gericht op de eigen organisatie: in het verleden zijn er ook reorganisaties geweest en er waren altijd weer mogelijkheden om bij dezelfde organisatie te blijven werken;
- werknemers die vasthouden aan hun bereikte status en niet bereid zijn om een stapje terug te doen (in salaris/verantwoordelijkheid) voor een nieuwe baan;
- de interne focus en een afwachtende houding van werknemers worden (dan wel werden in het verleden) ook vaak beloond. Ervaring heeft geleerd dat er vaak vanzelf weer interne vacatures komen, waardoor interne herplaatsing mogelijk blijkt. Ambtenaren zijn zich er dan niet van bewust dat de reorganisatie deze keer groter is en derhalve de kans om herplaatst te worden kleiner.

Een pensioenbreuk en het verlies van een deel van de opgebouwde (WW-)rechten zijn een bekend gevolg van VWNW-activiteiten.<sup>1</sup> In veel gevallen wordt het opgebouwde pensioen echter overgenomen (gekocht) door de ontvangende (pensioen)organisatie.

Een relatief minder bekend probleem, dat tijdens een van de interviews naar voren kwam, is het nabestaandenpensioen. Volgens een respondent wordt het nabestaandenpensioen van het ABP niet overgeheveld. Dit zou betekenen dat voor werknemers een opgebouwd recht volledig komt te vervallen. Navraag bij BZK heeft de volgende aanvullende informatie opgeleverd. Er zijn twee soorten van het nabestaanden pensioen:

- Er is een nabestaandenpensioen voor wanneer de pensioenverzekerde overlijdt voor zijn 65e jaar: dit is een verzekering. Deze verzekering is niet over te dragen, maar een ander pensioenfonds heeft vaak ook een dergelijke verzekering en hoeft dus niet voor een probleem te zorgen.
- Verder is er het nabestaandenpensioen voor overlijden op een leeftijd ouder dan 65 jaar: dit is een opgebouwd pensioen. Deze moet actuariael overgedragen worden, waarbij het ouderdompensioen en nabestaandenpensioen bij elkaar gevoegd worden.

## **Netwerk- en samenwerkingsknelpunten**

Er gebeurt op het moment al het nodige in het openbaar bestuur in de vorm van samenwerkingsverbanden. Er zijn al netwerken en samenwerkingsverbanden ontstaan omtrent

---

<sup>1</sup> Het basisrecht op WW wordt niet verloren, maar wel bepaalde pensioenrechten en boven-/nawettelijke WW.

het inrichten en organiseren van VWNW-activiteiten. De belangrijkste zaken om lering uit te trekken, zijn:

- Het opbouwen van een netwerk kost tijd (soms jaren), vooral om elkaars 'taal' te leren spreken (bijvoorbeeld: wat competenties zijn, kan verschillen per organisatie/sector). Zeker bij VWNW tussen het openbaar bestuur en de marktsector ligt hier een punt van aandacht.
- Niet iedereen heeft de juiste vaardigheden om op te treden als netwerker; dit vraagt om specifieke competenties.
- Kijk voor samenwerkingsmogelijkheden niet alleen naar de inhoud van het werk, maar ook naar de (werk)cultuur.
- Ook binnen een netwerk of samenwerkingsverband heerst soms een interne focus: een werkgever, leidinggevende of ondernemingsraad kijkt soms ook eerst naar de interne mogelijkheden voordat het netwerk wordt ingeschakeld.
- De samenwerking opzoeken is stap één, maar er blijven praktische verschillen aanwezig (onder andere CAO's).
- Voor een goede en snelle samenwerking moet in een vroeg stadium een samenwerkingsverband zijn opgebouwd. Organisaties komen echter soms pas in beweging wanneer dit echt onontkoombaar is.
- Ten slotte is en blijft het belangrijk dat de daadwerkelijke acties en keuzes zo dicht mogelijk op de werkvloer moeten worden gemaakt. Als er te veel buiten de eigen werkvloer van een werknemer gebeurt, ontstaat er een afstand tussen de werknemer en de VWNW-activiteiten.

Het opbouwen van een netwerk of samenwerking kost tijd, maar het lijkt zeker de moeite waard. Ervaringen met bestaande netwerken leren ons dat organisaties sneller en adequater kunnen werken aan een (VWNW-)oplossing als het netwerk al actief is voordat er sprake is van een daadwerkelijke reorganisatie.

### **Aansturing extern mobiliteitscentrum**

De wijze van organisatie en aanpak van VWNW verschilt tussen het openbaar bestuur en het bedrijfsleven. Uit de gesprekken blijkt dat in het bedrijfsleven de relatie tussen het management en de leiding van een mobiliteitscentrum eenduidiger is. De aansturing is in het bedrijfsleven veel directer, waarbij het management een dominante houding heeft. Het management plant de operatie en geeft (na afstemming) het mobiliteitscentrum bepaalde opdrachten. Deze directe en aansturende rol ontbreekt soms in het openbaar bestuur.

## 5 Coördinatie van VWNW

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van VWNW-activiteiten moet zo dicht mogelijk bij de werkvloer liggen. Dit betekent echter niet dat er geen zaken in aanmerking komen voor centrale coördinatie. Dit hoofdstuk zet de mogelijke aanknopingspunten voor centrale coördinatie binnen de organisatie puntsgewijs op een rij.

### **Intersectorale mobiliteit binnen het openbaar bestuur stimuleren**

Mobiliteit tussen de verschillende onderdelen van het openbaar bestuur lijkt een interessante richting voor het inrichten van VWNW-activiteiten. Zoals eerder vermeld, is er veel mogelijk op dit terrein: het is een grote sector met veel werknemers. De mobiliteitsbereidheid is er mogelijk ook, maar deze moet geactiveerd worden. Als werknemers in het openbaar bestuur werken vanuit de motivatie om het publieke doel bij te staan (public service motivation), dan lijkt mobiliteit binnen het openbaar bestuur een natuurlijke oplossing.

Er zijn in het kader van het motiveren van (intersectorale) mobiliteit goede ervaringen met het werken met korte werkprojecten. Het tijdelijk plaatsen van een werknemer bij een andere werkgever stimuleert de externe oriëntatie van een werknemer en werkgever.

Er wordt door de respondenten soms gesproken over een houding van 'eigen mensen eerst' binnen een organisatie, waardoor vacatures niet altijd goed worden gedeeld. Er is behoefte aan een meer open sfeer binnen het openbaar bestuur. Ook wordt een goede centrale databank van alle vacatures bij bijvoorbeeld het Rijk als een gemis ervaren. Die databank is er in principe wel bij het Expertisecentrum Arbeidsmarktcommunicatie Rijk (EC AMC), maar veel departementen en diensten melden daar niet of nauwelijks vacatures aan. Dat heeft er trouwens op dit moment ook mee te maken dat er weinig vacatures zijn, ook niet voor interne kandidaten.

Een onderwerp dat door sommige respondenten binnen de sector Rijk als wenselijk naar voren wordt geschoven, is het inrichten van één instituut rijkswerkgever voor alle ambtenaren, waarbij een individuele werknemer vervolgens een aanstelling heeft in de vorm van een standplaats bij een specifieke werkgever. Dit zou vrijwillige en gedwongen mobiliteit binnen het Rijk vereenvoudigen. Dergelijke behoeftes, één formele werkgever in de gehele deelsector van het openbaar bestuur, zijn niet in andere deelsectoren naar voren geschoven als mogelijkheid voor centrale coördinatie.

Bij de organisatie van VWNW-activiteiten blijft uiteraard één eerdergenoemde succesfactor van belang, namelijk het sectoraal organiseren van de intersectorale mobiliteit. Door de activiteiten te richten op één doelgroep voelt deze groep zich meer aangesproken. Verder is het hierdoor als organisator van de activiteiten mogelijk om snel en slagvaardig in te spelen op de behoeftes en nieuwe ontwikkelingen in de deelsector van het openbaar bestuur.

## **Mobiliteit op de werkvloer**

Beperkte mobiliteit kan globaal gezien twee oorzaken hebben:

- een werknemer is niet gemotiveerd om mobiel te worden;
- een direct leidinggevende is niet actief bezig met de mobiliteit(skansen) van een werknemer.

De oplossingen die vanuit de gesprekken naar voren worden gebracht, zijn gericht op het integreren van mobiliteit op de werkvloer. Het gaat hierbij om het (beter) implementeren en hanteren van een gesprekscyclus over het thema mobiliteit. Daarbij dient het aanbeveling goed te omschrijven wat er van de werknemer en van de direct leidinggevende in dit kader wordt verwacht. In de organisaties waar VWNW succesvol tot stand komt, heerst geen taboe op mobiliteit en is mobiliteit verankerd in het HRM-beleid. Hierbij worden idealiter de werknemer en direct leidinggevende ook aangesproken (en afgerekend) op het al dan niet bespreken en uitvoeren van mobiliteit(splannen). Goede communicatie is in dit kader essentieel.

Dit thema kan voor de sector Rijk worden opgepakt, mogelijk in de implementatie van het nieuwe functiegebouw in het kader van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Deze implementatie loopt op dit moment. Het moment van invoering verschilt overigens wel per organisatie omdat steeds gekeken wordt wat een goed moment van invoering is.

Mobiliteit als gesprekselement in de functioneringscyclus vastleggen is uiteraard niet de enige methode om werknemers en direct leidinggevendenden te activeren. Bewustwording kan ook in gang worden gezet met informatie. Bij de inrichting van een succesvol VWNW-beleid gaat het niet alleen om de beschikbaarheid van een (centraal) instrumentarium: het geven van ruchtbaarheid en het creëren van draagvlak zijn net zo belangrijk. Veel keuzes worden ook gemaakt uit onwetendheid over de mogelijkheden en gevolgen van een externe stap en informatie is hierbij het belangrijkste wapen. Zeker voor het agenderen van dit onderwerp binnen een organisatie is goede informatievoorziening een belangrijke eerste stap. Informatie over de huidige mogelijkheden speelt daarbij ook een belangrijke rol.

## **Versterken van het imago van de ambtenaar als werknemer**

Er is de laatste jaren veel aandacht geweest voor het aantrekkelijk maken van de overheid/het openbaar bestuur als werkgever. Twee voorbeelden hiervan zijn de campagnes 'Werken bij het Rijk, als je verder kijkt' en 'Bij de gemeente heb jij het in de hand'. Sommige werkgevers in het openbaar bestuur merken echter dat mobiliteit buiten de sector wordt belemmerd door een negatief imago van 'ambtenaren'. Om mobiliteit ook buiten de eigen sector en richting de markt te stimuleren, is het nodig dit imago te corrigeren. Het is lastig om werknemers te plaatsen buiten de eigen sector als er al een initiële negatieve reactie/associatie is van een potentiële werkgever. Een ambtenaar moet een aantrekkelijke werknemer zijn voor andere sectoren. Dit onderwerp vraagt nader onderzoek, aangezien er over de aard en omvang van dit imagoprobleem bij het bedrijfsleven nog onvoldoende informatie is.

## **Goede implementatie en kennisdeling**

Er is veel kennis in het openbaar bestuur over VWNW-activiteiten en het inrichten van dergelijke activiteiten. HRM-afdelingen bestaan vaak uit hooggeschoolde werknemers en er is veel praktijkervaring met het inrichten van netwerken en samenwerkingsverbanden. Een

belangrijke belemmering is echter de integratie van VWNW en mobiliteit in het beleid en de implementatie daarvan in de (soms afwezige) gesprekscyclus. Het stimuleren van de basis, de uitvoering van het beleid, lijkt daarbij de meeste aandacht te vragen.

Ook is het van belang om goede voorbeelden naar voren te schuiven. Een succesverhaal kan als katalysator fungeren voor andere organisaties die nog met dit thema worstelen.

### **Meer snelheid en minder vrijheid bij VWNW**

De meeste respondenten geven aan dat meer snelheid en minder vrijblijvendheid een positief effect zal hebben op de mobiliteit. De lange termijnen en de vrije ruimte in met name het SFB van de sector Rijk worden door werkgevers als belemmerend ervaren. Maar er zijn ook indicaties dat werknemers geen baat hebben bij (te) lange VWNW-trajecten. Te lange onzekerheid zorgt voor een stressvolle en afwachtende houding, waarbij werknemers vasthouden aan wat zij hebben. Vooral het laten zitten van (individuele) werknemers in fase 2 van het SFB, stimuleert een werknemer niet om actief te worden. Uiteraard is het de vraag in welke mate dit kan worden aangepast. Het SFB-beleid is een product vanuit de CAO-tafel en dient ook daar te worden aangepast.

### **Stimuleren netwerkvorming**

Er zijn veel verschillende netwerken en samenwerkingsverbanden binnen het openbaar bestuur. Er blijkt dus een duidelijke behoefte te zijn aan het vormen van netwerken waarin de partners in het netwerk informatie en vacatures met elkaar delen. Het opzetten van dergelijke netwerken brengt echter ook een kostenplaatje mee.

Uiteraard is BZK en/of de MobiliteitsOrganisatie Rijk niet de enige partij die actief is in het openbaar bestuur wanneer het gaat om VWNW-activiteiten en mobiliteit. A+O-fondsen zijn bijvoorbeeld ook actief bezig met het stimuleren van mobiliteit. Voordat er dus centrale lijnen worden uitgezet, is het van belang om goed zicht te hebben op de verschillende partijen die al actief zijn in een bepaalde sector of regio. Het is niet noodzakelijk om het wiel opnieuw uit te vinden. Het is soms meer van belang om aan te sluiten bij al bestaande initiatieven (indien dit uiteraard gewenst wordt). In dit kader is een inventarisatie van het A+O fonds Gemeenten interessant. Dit A+O fonds heeft in 2009 een inventarisatie uitgevoerd van goede voorbeelden rond intersectorale mobiliteit in regionale mobiliteitsnetwerken (Sanders et al., 2009). Hierbij zijn de volgende netwerken naar voren gekomen:

- Career Centre Twente
- Empower Limburg
- IGOM
- LIGT
- Mobiliteitsbank het Rijk
- Mobiliteitsnetwerk Werken in Noord-Holland Noord (WiNHN)
- Mobiliteitsplatform Zuid-Holland
- Netwerkstad Twente
- Noorderlink
- Rap aan het werk binnen Amsterdam
- Regio Gooi, Vecht en Eem
- Werken in West-Brabant
- Ruim Baan, Noord-Nederland
- Samenwerken aan Mobiliteit
- Servicepunt Zuid-Holland Zuid
- Switch, Noord- en Midden-Limburg
- Talentenregio
- Veluwe Portaal
- Warber
- Werken in Gelderland
- Werken in het Westen
- Werken in Fryslân
- Wisselwerk
- Zeeland Werkt
- Perspectief in Werk
- Werken bij Drechtsteden
- Werken in het Groene Hart

## **Kenniscentrum mobiliteit**

Er zijn momenteel verschillende mobiliteitondersteunende organisaties actief die deels unieke en deels overlappende diensten aanbieden. Het gaat hier om de verschillende commerciële mobiliteitsbureaus, het UWV en de verschillende mobiliteitsorganisaties in het openbaar bestuur. Dit betekent echter dat er op veel verschillende plekken ervaring en expertise wordt opgebouwd over mobiliteit in het openbaar bestuur. Het inrichten van een kenniscentrum mobiliteit lijkt daarom wenselijk om al deze ervaring en expertise over mobiliteit in het openbaar bestuur centraal te verspreiden. Het inrichten van een centraal kenniscentrum hoort hierbij tot de mogelijkheden.

## **Arbeidsmarktonderzoek**

Organisaties, vooral grote/kapitaalkrachtige organisaties, voeren soms zelf onderzoek uit of laten dit uitvoeren naar de mogelijkheden op de arbeidsmarkt voor de eigen organisatie of voor de gehele sector. Niet alle partijen doen dit echter, deels ook omdat zij dit niet kunnen financieren. Het (laten) uitvoeren van onderzoek kan centraal worden aangestuurd. Dergelijke sectorale en regionale onderzoeken kunnen ook centraal worden opgepakt. Een bijkomend voordeel hierbij is dat door centrale aansturing ook de kleine deelsectoren van het openbaar bestuur aandacht kunnen krijgen en de onderzoeken kunnen door goede centrale aansturing mogelijk beter met elkaar worden vergeleken.

Een bekend probleem waar veel organisaties nog mee worstelen, is de relatie tussen de (korte termijn) bezuinigingen en de (middellange termijn) tekorten. Waar en welke tekorten er gaan komen, is echter afhankelijk van wat de toekomst brengt. Dit wordt ook duidelijk gemaakt in het eerdergenoemde rapport '*De grote uittocht*'. Ook in dit kader lijkt onderzoek relevant. Op basis hiervan zijn de juiste keuzes te maken met betrekking tot de samenstelling van het personeelsbestand c.q. welke werknemers er zouden moeten blijven of vertrekken.

## **Het MKB**

Een laatste mogelijk aandachtspunt is VWNW van en naar het MKB. Op basis van de gesprekken lijkt er te weinig aandacht te zijn voor de mogelijkheden in het MKB. In aantal werknemers is het MKB een grote sector, maar omdat het handiger is om te overleggen met één of een aantal grote organisaties valt het MKB als alternatieve werkplek soms buiten de boot. Het benaderen en betrekken van vertegenwoordigende organisaties uit het MKB zou mogelijkheden moeten bieden. Er is verder te weinig bekend (c.q. onderzocht) over de daadwerkelijke inrichting van een grootschaligere aanpak van VWNW naar het MKB. Dat maakt dit punt lastig om op grote schaal op te pakken.

## 6 Conclusies en aanbevelingen: mobiliteitsbeleid in de toekomst

### 6.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen bij elkaar gezet. Deze zijn gekoppeld aan de centrale onderzoeksvraag en de verschillende deelvragen. In deze quickscan staat de volgende vraag centraal.

**Het onderzoek dient na te gaan hoe in het verleden door de diverse overheden (in HRM-opzicht) met boventaligheid is omgegaan:  
Welke instrumenten zijn ingezet en wat zijn daarvan de resultaten?**

Dit onderzoek kent de volgende deelvragen:

- 1 Hoe is de ondersteuning van VWNW-activiteiten georganiseerd?
- 2 Wat was de rol/betrokkenheid van externe partijen?
- 3 Wat is de inhoud van VWNW-trajecten?
- 4 Wat is de mening en positie van werknemers ten aanzien van de komende bezuinigingen en de voorziene personele gevolgen daarvan?
- 5 Wat zijn de resultaten van VWNW-beleid?
- 6 Wat werkte bevorderend en wat werkte belemmerend?
- 7 Wat zijn goede voorbeelden van VWNW-beleid?
- 8 Welke knelpunten zijn er opgetreden en hoe zijn deze opgelost?
- 9 Wat is nodig voor het bevorderen van mobiliteit in de toekomst?

In het navolgende komen de verschillende deelvragen en de centrale onderzoeksvraag aan bod. Hierbinnen valt een tweedeling te maken in conclusies en aanbevelingen. Deelvraag 1 t/m 5 vormen de conclusies (paragraaf 6.2). Deelvraag 6 t/m 9 en de onderzoeksvraag vormen de aanbevelingen (paragraaf 6.3). Bij de beantwoording van de deelvragen staat tevens de belangrijkste conclusie/aanbeveling in een tekstkader aan het eind van het desbetreffende stuk tekst.

### 6.2 Conclusies

#### Hoe is de ondersteuning van VWNW-activiteiten georganiseerd?

Organisaties die werknemers VWNW-trajecten aanbieden, doen veelal een deel van de activiteiten zelf. Grotere organisaties die zelf de VWNW-activiteiten uitvoeren, hebben veelal een eigen mobiliteitscentrum met eigen mobiliteitsadviseurs. Bij kleinere organisaties ligt de uitvoering van de VWNW-activiteiten bij de HR-afdeling. Vooral relatief eenvoudige trajecten worden door de organisatie zelf uitgevoerd. Hierbij heeft een werknemer bijvoorbeeld niet veel meer nodig dan een sollicitatietraining en kan het netwerk van de organisatie zelf worden ingeschakeld voor het vinden van een nieuwe baan. Trainingen e.d. worden dan bij een externe partij neergelegd. Voor de werknemers waarbij (mogelijk in een later

stadium) blijkt dat zij meer begeleiding nodig hebben dan wat de werkgever kan aanbieden, wordt de case vaak neergelegd bij een extern bureau.

Organisaties in het openbaar bestuur regelen veel zelf, maar schakelen vaak wel externe partijen in voor specifieke trajecten en/of kennis.

### **Wat was de rol/betrokkenheid van externe partijen?**

Er is vaak een externe partij betrokken bij de uitvoering van de VWNW-activiteiten. Hierbij hebben werknemers soms zelf de keuze om al dan niet zo'n partij in te schakelen voor ondersteuning van hun mobiliteit. In de praktijk wordt in een aantal situaties bewust gekozen voor het inschakelen van een externe partij. Een werknemer kan bij gedwongen mobiliteit een negatieve houding hebben naar de werkgever. Deze werknemer wordt namelijk gedwongen tot iets waar hij of zij niet vrijwillig voor kiest. Het inschakelen van een externe partij heeft dan als voordeel dat deze negatieve houding niet direct wordt geprojecteerd op het mobiliteitsbureau, aangezien deze organisatie een 'buitenstaander' is. Wanneer een extern bureau wordt ingeschakeld, dan is dit veelal een commercieel bureau en niet het UWV. De motivatie achter het inschakelen van een commercieel bureau is dat men denkt dat een commercieel bureau meer en betere dienstverlening aanbiedt dan het UWV.

Commerciële mobiliteitsbureaus worden vaker ingeschakeld dan publieke mobiliteitsbureaus (waaronder het UWV en de MobiliteitsOrganisatie Rijk).

### **Wat is de inhoud van VWNW-trajecten?**

De aanpak kent bij de meeste VWNW-trajecten in het openbaar bestuur een vergelijkbare opzet. Stap 1 is de intake van de werknemer, stap 2 is het opstellen van een plan van aanpak en stap 3 is het uitvoeren van het plan en het verloop daarvan periodiek bespreken/evalueren met de werknemer. Wat er wordt aangeboden, is veelal gekozen uit een standaardpalet van activiteiten. De meest aangeboden activiteiten in het openbaar bestuur zijn loopbaanadvies, scholingsfaciliteiten en het aanreiken van vacatures. Het aanbod van deze instrumenten lijkt voldoende (het aanbod is hoger dan de verwachting). Er zijn een aantal VWNW-activiteiten die in mindere mate worden aangeboden, maar waar werknemers wel behoefte aan hebben. Deze zijn:

- salarisaanvulling;
- financiële vergoedingen;
- het meenemen van opgebouwde rechten (zoals WW en pensioen);
- het geven van een referentie/aanbeveling voor een nieuwe werkgever.

Het lijkt dus raadzaam om na te gaan in welke mate dit beeld van de werknemers ook daadwerkelijk klopt en wat een wenselijk aanbod is van VWNW-activiteiten. Dit lijkt in het bijzonder een punt van aandacht voor de CAO-tafels, waar de sociale plannen (de kaders voor de VWNW-activiteiten) worden vastgesteld.

Er wordt vaak een scala aan VWNW-activiteiten aangeboden, maar voor veel werkgevers blijft het maatwerk.



## **Wat is de mening en positie van werknemers ten aanzien van de komende bezuinigingen en de voorziene personele gevolgen daarvan?**

Het antwoord op deze vraag is te vinden in de enquête onder de leden van het Flitspanel van BZK. De belangrijkste uitkomsten zijn de volgende:

- Bijna twee derde (63%) van de werknemers geeft aan dat bezuinigingen zijn te realiseren door het bewust uitvoeren van minder taken. Een groot deel van de werknemers (70%) verwacht echter wel dat de bezuinigingsopdracht consequenties heeft voor het personeel. Opvallend daarbij is dat een derde van de werknemers verwacht dat de bezuinigingen geen effect zullen hebben voor henzelf.
- Bijna twee derde (63%) van de werknemers zal bij een reorganisatie niet direct actie ondernemen, maar zal dat waarschijnlijk in een later stadium wel gaan doen.
- Driekwart van de werknemers schat zijn kansen om een nieuwe baan te vinden gemiddeld of (zeer) goed in.
- Een groot deel van de werknemers (80%) verwacht bij het vinden van een nieuwe baan vergelijkbaar werk te gaan doen, maar deels met andere taken.

Werknemers in het openbaar bestuur zijn sceptisch: ze hebben vaker reorganisaties meegemaakt die voor hen geen gevolgen heeft gehad. Ze schatten in dat zij wel aan ander werk kunnen komen als het moet.

## **Wat zijn de resultaten van VWNW-beleid?**

De focus van de VWNW-trajecten is in de ogen van de (gesproken) werkgevers vaak breed: zowel binnen de eigen deelsector van het openbaar bestuur als daarbuiten. Werknemers kijken er vaak anders naar. De voorkeur van een werknemer ligt veelal zo dicht mogelijk bij het bekende en het openbaar bestuur heeft daarbij duidelijk de voorkeur. Er zijn daarnaast ook sectoren/functies waar het zeer lastig is om werk buiten het openbaar bestuur te vinden vanwege het unieke karakter van het werk. Het unieke karakter van het werk wordt voornamelijk door de waterschappen benoemd. Dit maakt het lastig om buiten de eigen organisatie of deelsector te kijken voor werk dat inhoudelijk aansluit op de bestaande activiteiten van een werknemer. Hierdoor zijn de VWNW-activiteiten in de praktijk vaak gericht op de eigen deelsector. Dit onderstreept het belang van het richten van (om)scholing op bepaalde groepen van werknemers die in een niche van de arbeidsmarkt zitten.

Dit betekent echter niet dat VWNW in de praktijk niet tot resultaat leidt. De VWNW-activiteiten leiden veelal wel tot mobiliteit binnen de organisatie, binnen de eigen sector, binnen het openbaar bestuur en buiten het openbaar bestuur. Het herplaatsen van werknemers lukt tot nu toe dan ook in veel gevallen. Wel zijn er ook de nodige werknemers die een (te) afwachtende houding hebben (hierover meer verder in dit hoofdstuk). Het is bijzonder lastig om deze werknemers te herplaatsen, waardoor goede resultaten soms achterwege blijven bij individuele gevallen van werknemers die niet gemotiveerd zijn om mee te werken.

Het is verder de vraag in welke mate het (her)plaatsen van een werknemer in de eigen organisatie als een goed resultaat is te beschouwen. Te vaak is het er in het recente verleden op neergekomen dat trajecten dusdanig lang duurden dat er inmiddels weer interne vacatu-

res beschikbaar kwamen, waardoor een belangrijk deel van de boventallige werknemers weer in de eigen organisatie kon worden geplaatst. Er zijn voorbeelden in de praktijk waar interne herplaatsing mogelijk was voor een kwart tot een derde van de boventallige werknemers.

Het is de vraag hoe dergelijk succes te interpreteren. Als de bezuinigingsopdracht van het kabinet ertoe zou leiden dat het aantal interne vacatures minimaal wordt, dan zal de kans op succes van VWNW aanzienlijk afnemen indien dit te sterk gericht is op mobiliteit binnen het openbaar bestuur. Wanneer blijkt dat binnen het openbaar bestuur minder resultaat te behalen is, zal er meer op andere vlakken (bijvoorbeeld intersectoraal) moeten worden gewerkt om VWNW succesvol te laten zijn.

VWNW lijkt in de eerste instantie succesvol te zijn. Daar staat tegenover dat de trajecten relatief lang duren en dat boventallige werknemers soms ook weer terecht kunnen bij dezelfde werkgever.

### 6.3 Aanbevelingen

#### Wat werkte bevorderend en wat werkte belemmerend?

De volgende bevorderende elementen zijn gevonden:

- Mobiliteitsvraagstukken oppakken in een netwerk en het delen van vacatures zorgen ervoor dat er goede mogelijkheden worden gecreëerd om een werknemer van werk naar werk te helpen. VWNW heeft de grootste kans van slagen als de VWNW-activiteiten worden aangeboden vanuit een sectoraal en/of regionaal perspectief. Vervolgens moet daarbij uiteraard wel intersectorale mobiliteit mogelijk zijn. Oftewel: je moet intersectorale mobiliteit organiseren op een sectoraal niveau.
- De gevolgen van een reorganisatie en de mogelijke VWNW-activiteiten dienen voor alle betrokken partijen duidelijk te zijn (werknemer, direct leidinggevende en mobiliteitscentrum). Goede communicatie speelt hierbij een belangrijke rol. Het is zaak een breed instrumentarium van communicatiemiddelen in te zetten om de boodschap goed over te brengen.
- Het denken en werken aan persoonlijke mobiliteit is idealiter verankerd in de organisatie. Het werken aan mobiliteit en het veranderen van (negatieve) houdingen ten aanzien van mobiliteit kosten tijd. Zaak is snel eraan te beginnen.
- Of een mobiliteitscentrum intern (met eigen werknemers) of extern (door inschakeling van een andere organisatie zoals de MobiliteitsOrganisatie Rijk of het UWV WERKbedrijf) georganiseerd moet worden, is niet eenduidig vast te stellen. Het gaat uiteindelijk om het organiseren, inrichten en bemensen van een professioneel mobiliteitscentrum. Niet zozeer de herkomst, maar de professionaliteit van het personeel van het centrum bepaalt het succes ervan.

Naast deze bevorderende elementen werken de volgende elementen belemmerend:

- Intersectorale mobiliteit binnen het openbaar bestuur lijkt nog niet optimaal mogelijk te zijn. Er worden schotten ervaren tussen en binnen deelsectoren en onderdelen van het openbaar bestuur, waardoor mobiliteit belemmerd wordt (bijvoorbeeld het niet delen van vacatures). In het samenwerken op het gebied van VWNW zitten veel mogelijkheden, maar het kost veel tijd en energie om deze samenwerking op te starten.
- Er zijn een aantal eigenschappen van werknemers die belemmerend kunnen werken bij VWNW. Werknemers die lang in een functie zitten, relatief veel verdienen, een zeer gespecialiseerde functie hebben en een sterke interne focus hebben, zijn zeer lastig te activeren voor VWNW. Werknemers zitten hier vast in een gouden kooi: het is/likt aantrekkelijker om in de huidige situatie te blijven zitten dan om actief op zoek te gaan naar een andere baan en daarbij gebruik te maken van aangeboden VWNW-activiteiten.
- Boventallige werknemers die thuis komen te zitten zonder werk, raken gedemotiveerd en zijn lastig te activeren om aan de slag te gaan met een VWNW-traject. Het is dus van belang dat als er geen werk meer is voor een werknemer, hij of zij wel uit het werk wordt gehaald en snel aan de slag gaat in een traject of een tijdelijke werkoplossing (bijvoorbeeld detachering/proefplaatsing).
- De direct leidinggevende heeft een belangrijke stimulerende rol in een VWNW-traject, ook al voordat een werknemer boventallig wordt. Dit wordt vaak vergeten door een organisatie en/of de leidinggevende zelf. Ook moet een mobiliteitscentrum beter/directer worden aangestuurd dan nu soms het geval is.
- Het contextueel beleid wordt vooral in het Rijk gezien als te vrij en niet dwingend, terwijl (ook) werknemers gebaat zijn bij een duidelijk traject dat niet te lang duurt. Op dit moment laat de MobiliteitsOrganisatie Rijk een evaluatie van het SFB bij het Rijk uitvoeren. Deze evaluatie zal van de werking van het SFB een beter beeld geven dan in dit onderzoek mogelijk is.

Succesfactoren liggen in het samenwerken, in duidelijke communicatie en in het verankeren van mobiliteit in de organisatie. Preventief VWNW-beleid is beter dan curatief VWNW-beleid. De belangrijkste belemmeringen liggen op een aantal vlakken. Zo is de lengte van een VWNW-traject vaak te lang. Werknemers worden niet altijd op de juiste manier gemotiveerd om aan de slag te gaan met een VWNW-traject, waar vooral de leidinggevende een tot nu toe vaak vergeten onderkende rol speelt. Intersectorale mobiliteit komt nog niet voldoende tot stand.

### **Wat zijn goede voorbeelden van VWNW-beleid?**

Er zijn in dit rapport een aantal goede voorbeelden beschreven in de vorm van de tekstkaders die in dit rapport zijn opgenomen. In het kort gaat het hier om de volgende voorbeelden:

- individuele overeenkomsten afsluiten tussen boventallige werknemer, leidinggevende en mobiliteitsorganisatie (individuele mobiliteitsovereenkomst bij gemeenten);
- mobiliteit stimuleren door kleine tijdelijke herplaatsingen/snuffelstages/detacheringen (week van de mobiliteit);
- het praten over mobiliteit integreren in het personeelsbeleid en in het bijzonder in de gesprekscyclus (het 3-5-7-model);
- een eigen centrum inrichten met een goede samenwerking met externe partijen, complementair te werk gaan (mobiliteitscentrum Rijkswaterstaat).
- potentiële besparingen in kaart brengen (besparingsmodel SVB);

- netwerken bouwen om samenwerking en vacature-uitwisseling te stimuleren (IGOM).

Er zijn verschillende goede voorbeelden te vinden, vooral op het terrein van het formaliseren van een VWNW-traject, een integrale aanpak van mobiliteit in de organisatie en de juiste kennis binnenhalen om VWNW tot een succes te maken.

### **Welke knelpunten zijn er opgetreden en hoe zijn deze opgelost?**

In het voorgaande zijn de belangrijkste belemmeringen naar voren gebracht. In het navolgende wordt aandacht besteed aan de knelpunten die de (gesproken) werkgevers zijn tegengekomen in de uitvoering van een traject en die zij ook hebben weten op te lossen.

De meeste knelpunten bij (gedwongen) mobiliteit die de gesproken respondenten zijn tegengekomen, komen voor een groot deel voort uit de genoemde belemmeringen. Het gaat hier in de eerste plaats om werknemers die een (te) afwachtende houding hebben. Hiervoor zijn de volgende oorzaken in dit rapport aan bod gekomen:

1. een te lang VWNW-traject, vanwege de ruime mogelijkheden binnen het sociaal flankerend beleid en het gegeven dat veel boventallige werknemers pas in actie komen als het eind van het traject in zicht is;
2. de werknemer ziet niet de directe noodzaak in om op zoek te gaan naar nieuw werk, omdat een afwachtende houding tot nu toe altijd tot resultaat heeft geleid (de sceptische werknemer) of omdat de werknemer niet wil accepteren dat zijn of haar functie vervalt;
3. werknemers die te snel thuis komen te zitten zonder werk en niet gemotiveerd zijn om een nieuwe baan te zoeken;
4. calculerende (oudere) werknemers die hun tijd uitzitten en liever de WW in gaan (met aanvullende uitkering).

Het eerste punt is niet direct op te lossen. Het flankerend beleid is zoals het is en de belemmeringen die men hierdoor ervaart, zijn niet op te lossen: het is geen keuzemogelijkheid het beleid niet te hanteren. Het is voor individuele organisaties op het moment niet mogelijk, maar dat kan veranderen. Op de CAO-tafels kunnen hier echter andere afspraken over worden gemaakt. Wel is het van belang vast te stellen dat zachte heelmeesters stinkende wonden maken: mensen in een VWNW-situatie hebben er achteraf vaak spijt van dat ze niet doortastend hebben opgetreden en dat er geen druk op ze is uitgeoefend. Bij de oorzaken beschreven in punt 2 en 3 van het bovenstaand overzicht speelt motivatie een belangrijke rol. In een schijnbaar gebrek aan motivatie bij werknemers zit vervolgens ook vaak een aspect van onbekendheid (werknemers weten niet wat de gevolgen zijn en zijn bang voor het onbekende) en "rouw": je niet willen neerleggen bij het verlies van de arbeidsplaats. Om deze knelpunten te ondervangen, wordt vaak een training ingezet, in het bijzonder een rouwverwerkingstraining. Specifiek wordt de rouwverwerkingsmodule van de MobiliteitsOrganisatie Rijk een aantal maal genoemd als een (goede) training om werknemers te activeren. Het derde punt is niet direct op te lossen wanneer het zich voordoet (het kwaad is vaak al geschied), maar kan uiteraard wel worden voorkomen (door de lessen van dit onderzoek ter harte te nemen). Voor de calculerende (oudere) werknemers voor wie het rendabeler is om afwachtend te zijn, worden veelal afspraken gemaakt over een goede afvloeiingsregeling. De gesproken respondenten geven aan dat dit de beste oplossing is voor deze mensen. Deze groep is bijzonder moeilijk te motiveren en de arbeidsmarktperspectieven zijn in de ogen van werknemer en leidinggevende vaak niet goed. De eindconclusie

over afwachtende werknemers blijft echter: als een werknemer echt niet wil meewerken, dan is het trekken aan een dood paard.

Een ander knelpunt dat in de praktijk vaak naar voren komt, is het opzoeken van de samenwerking binnen de eigen sector. Er zijn uiteraard een aantal initiatieven in het land waar organisaties in het openbaar bestuur samenwerken, maar dat is niet overal het geval.

Ook op individueel niveau is het van belang aan het eigen netwerk te werken. Het opbouwen van een netwerk is niet voor iedereen weggelegd. Niet iedereen is een netwerker. Het is hierbij van belang om goede netwerkers in te zetten die verbanden kunnen leggen. Dergelijke dienstverleners kunnen worden (en worden) ingehuurd of in dienst genomen.

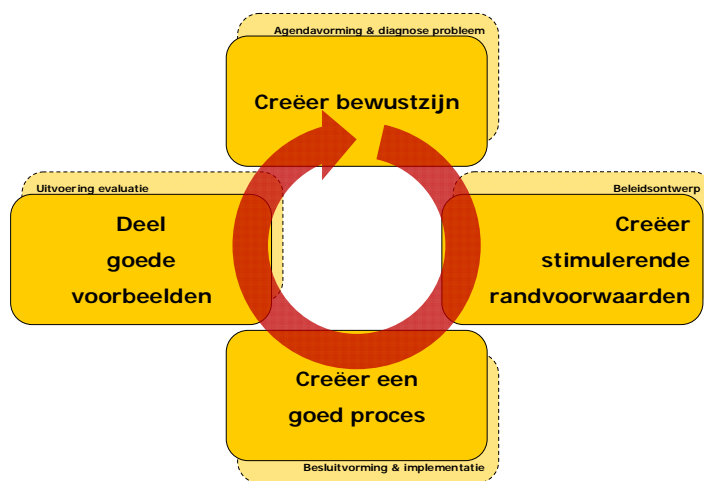
Het grootste knelpunt tijdens een VWNW-traject is de werknemer die een (te) afwachtende houding heeft. Extra inspanningen zijn nodig om deze te activeren.

### **Wat is nodig voor het bevorderen van mobiliteit in de toekomst?**

De beleidscyclus biedt een gestructureerde manier om te kijken naar het thema VWNW in het openbaar bestuur en naar de toekomst van mobiliteit in het openbaar bestuur. De beleidscyclus bestaat uit de volgende stappen: agendavorming, diagnose probleem, beleidsontwerp, besluitvorming, implementatie en uitvoering evaluatie. Deze abstracte weergave van de inrichting van het beleidsproces dient voor toepassing te worden aangepast op het centrale thema in dit onderzoek "VWNW in het openbaar bestuur".

Figuur 19 geeft een grafische weergave van de wijze waarop de handreikingen in dit rapport worden geboden ten aanzien van de centrale aansturingmogelijkheden. De verschillende aspecten zijn niet zozeer opeenvolgend: simultane actie op alle terreinen is mogelijk. Onder de figuur wordt nader beschreven hoe de verschillende onderdelen geïnterpreteerd kunnen worden.

Figuur 19 Operationalisering beleidscyclus



Bron: Winnubst & Van Leeuwen, 2009; bewerking RvB/EIM 2011

In eerste instantie is het belangrijk om ervoor te zorgen dat het begrip VWNW positief op het netvlies staat: zowel bij organisaties in het openbaar bestuur als bij werknemers. Hiervoor is het vooral belangrijk dat de (bestaande) mogelijkheden, gevolgen en voordelen van VWNW bekendheid krijgen bij zowel werknemers als leidinggevenden. Veel organisaties zijn nog aan het zoeken naar een goede invulling van het begrip mobiliteit en VWNW. Onderzoek toont aan dat cijfers en informatie een goed instrument zijn om een onderwerp te agenderen (Winnubst & Van Leeuwen, 2009). Hierbij valt te denken aan cijfers en informatie over:

- de op afdelingsniveau te realiseren bezuinigingen;
- de mogelijkheden met betrekking tot VWNW;
- de gevolgen van VWNW voor onder andere de opgebouwde rechten;
- goede voorbeelden van succesvolle VWNW-trajecten van individuele werknemers.

Een eerste vaak te overwinnen obstakel is namelijk onzekerheid die voortkomt uit onwetendheid.

In de tweede plaats is het van belang dat er stimulerende randvoorwaarden zijn, die de toepassing van VWNW stimuleren. De belangrijkste randvoorwaarden/mogelijkheden zijn:

- een open sfeer creëren binnen het openbaar bestuur, waar organisaties openstaan voor elkaars personeel (door samenwerking organisatorisch en/of financieel te stimuleren);
- een ambtenaar dient een aantrekkelijke werknemer te zijn voor een andere sector;
- minder vrijblijvendheid bij VWNW-beleid stimuleert werknemers om aan de slag te gaan met hun eigen mobiliteit, vooral kortere trajecten met duidelijke afspraken (bijvoorbeeld over een einddatum) zijn daarbij van belang.

Het derde punt ligt vooral op het gebied van management en organisatie. Er zijn een aantal zaken naar voren gekomen die van belang zijn bij het implementeren van goed VWNW-beleid. Mobiliteit dient namelijk geïntegreerd te zijn in het HR-beleid, waarbij er op de werkvloer (tussen leidinggevende en werknemer) een goede dialoog bestaat over mobiliteit. Ook dienen de VWNW-trajecten, indien ze eenmaal gestart zijn, niet te lang te duren. Beide kanten hebben baat bij een snelle(re) doorloop van de trajecten.

Het laatste punt ligt vooral op het gebied van het stimuleren van goede voorbeelden. Daarnaast gebeurt er in het openbaar bestuur al veel aan netwerkvorming. Door netwerken met elkaar in elkaar contact te brengen, kunnen goede voorbeelden elkaar ook vinden. Mogelijk kan BZK en/of de MobiliteitsOrganisatie Rijk een organisatorische of vliegwielfunctie vervullen om netwerken op te zetten en deze met elkaar te verbinden en/of de deelname te verbreden.

Om mobiliteit te bevorderen, is het van belang om integraal in te steken op de verschillende stadia van een goed VWNW-traject: creëer bewustzijn voor VWNW, creëer voorwaarden die mobiliteit/VWNW stimuleren, begeleid het VWNW-proces goed en deel goede voorbeelden.

### **Tot slot ...**

In dit laatste stuk blikken wij terug op de centrale onderzoeksvraag. Die luidt: "Het onderzoek dient na te gaan hoe in het verleden door de diverse overheden (in HRM-opzicht) met boven-talligheid is omgegaan: Welke instrumenten zijn ingezet en wat zijn daarvan de resultaten?"

Er worden veel verschillende instrumenten ingezet bij de verschillende VWNW-trajecten in het openbaar bestuur. Er lijkt in veel gevallen ook sprake te zijn van maatwerk: er wordt goed gekeken naar de behoefte van een werknemer en de instrumenten worden daarop afgestemd. Er zijn uiteraard altijd belemmeringen in de praktijk en ook in het openbaar bestuur zijn deze te vinden. Zo zijn er werknemers die lastig zijn te activeren om mobiel te worden.

Verder lijkt veel VWNW in het openbaar bestuur vrijwillig van aard te zijn. Er worden wel VWNW-activiteiten aangeboden, maar er is vaak geen sprake van gedwongen mobiliteit. Het lijkt er in eerste instantie op dat het in een VWNW-traject vaak lukt om een werknemer weer te helpen aan een nieuwe baan. Omdat (boven-tallige) werknemers vanwege de lengte van een traject vaak ook weer in de eigen organisatie aan de slag kunnen, is het de vraag in welke mate er echt sprake is van VWNW.

Er staat de komende jaren veel te gebeuren in het openbaar bestuur. De voorziene bezuinigingen bij Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zullen de komende jaren gevolgen hebben voor de omvang van het personeelsbestand. Er ligt voor individuele organisaties in het openbaar bestuur een uitdaging in het realiseren van een compacte overheid. Ook is er voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een rol weggelegd in het coördineren van de realisatie van deze compacte overheid. Het openbaar bestuur moet gaan inkrimpen en dat heeft niet alleen gevolgen voor de tijdelijke maar ook voor de vaste werknemers. Dit betekent dat er mogelijk meer inzet moet zijn om VWNW tot een succes te maken. De succesvolle VWNW-trajecten in het verleden bieden geen garantie voor de toekomst. Er moet meer aandacht komen voor de structurele aanpak van mobiliteit (en in het verlengde daarvan voor VWNW) en de potentie voor een intersectorale aanpak van VWNW moet worden benut. Hier ligt een grote uitdaging voor de sector, maar met dit onderzoek is een eerste stap gezet.





# Literatuurlijst

## De volgende literatuur is geraadpleegd

Berkhout, E., S. van der Werff & A. Heyma (2010), *Het verdiende loon? Loonontwikkeling overheidswerknemers vergeleken met de marktsector*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Bos, J., A. van Bochove & D. Grijpstra (2008), *Première van een klassieker. Bemiddelen van werk naar werk: het MobiliteitsCentrum Automotive als succesvol voorbeeld*, Leiden: Blaauwberg.

Buurman, M. (2011), *Beyond the call of duty? Essays on motivation and self-selection of bureaucrats. Proefschrift*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Dorenbosch, L. & J. Sanders (2010), *Werk maken van VWNW mobiliteit*, Hoofddorp: TNO.

EIM (2010), *Van Werk naar Werk in het MKB*, Zoetermeer: auteur.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2005), *Buitengewoon normaal*, rapport van de werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel', Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 6.

Jaarverslag UWV 2009.

Klaver, P.M. de & D.H. Grijpstra (2008), *De externe arbeidsmarkt voor hpk-ers van het Facilitair Bedrijf van Rijkswaterstaat*, Zoetermeer: Research voor Beleid.

Klaver, P.M. de & D.H. Grijpstra (2010), *Publicatie vacature-informatie publieke sector. Resultaten van een quick scan naar de mogelijkheden*, Zoetermeer: Research voor Beleid.

Klaver, P.M. de, D.H. Grijpstra, M. Folkeringa, A. Ruis & W.H.J. Verhoeven (2009), *Uitstroom bij het Rijk. De arbeidsmarkt voor te bemiddelen medewerkers in de regio Zuid-Limburg/Roermond. Algemene arbeidsmarktbeschrijving*, Zoetermeer: Research voor Beleid.

Kok, J.M.P. de, C.J. van Uiter, P.A. van der Hauw, D.H. Grijpstra (2008), *Werk op maat. Curatieve Van Werk Naar Werk-activiteiten in de praktijk*, Zoetermeer: EIM/Research voor Beleid/Consult.

Korevaar, S., S. Mur, N. Rade, C. Thijs & P. de Jong (2008), *Het management van het werkloosheidsrisico in de sector overheid, Evaluatie van de wijziging van artikel 72a WW*, Den Haag: APE.

Korteweg, J.A.C., K.G. Tijdens, J.M. de Winter (2004), *Keuzemogelijkheden in CAO's. Wat is het de werknemer waard?*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek/AIAS.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009), *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2010*, Den Haag: auteur.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010A), *Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010*, Den Haag: auteur.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010B), *Quickscan Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2010*, Den Haag: auteur.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. *Sociaal jaarverslag 2008. Samen werken en zorgen voor beter*, Den Haag: auteur.

Ouweland, T. (2007), *Eigenrisicodragen voor de WW. De overheid als voorbeeld?* Masterscriptie AIAS, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Raad voor Werk en Inkomen (2008A), *Praktijkgids Samen aan het werk: Van Werk Naar Werk-activiteiten voor met werkloosheid bedreigde werknemers*, Den Haag: auteur.

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

Raad voor Werk en Inkomen (2009), *Omvang, aard en achtergronden van baan-baan-mobiliteit*, Den Haag: auteur.

Sanders, J, L. Keijzer & J. van der Wolk (2009), *Gemeenten in beweging! Leren van regionale mobiliteitsnetwerken*, Hoofddorp: TNO.

Uitert, K. van, P.A.H. Bakker, 'Outplacementmarkt de maat genomen', in: Gids voor personeelsmanagement, 2009 nr. 4.

Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010), *De grote uittocht. Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren*, Den Haag: auteur.

Verlinden R., H. de Witte, 'Outplacement: succesfactoren en pijnpunten' in: OVER.WERK Tijdschrift van het Steunpunt WAV 1-2/2003, p. 164-167.

Winnubst, M. & M. van Leeuwen (2008), *Toekomst concurrentiepositie MKB, Gevolgen leeftijdsontwikkeling voor de concurrentiepositie van het MKB*, Zoetermeer: EIM.

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

**De volgende websites zijn geraadpleegd**

- [www.car-uwo.nl](http://www.car-uwo.nl)
- [www.weekvandemobiliteit.nl](http://www.weekvandemobiliteit.nl)
- [www.igom.nl](http://www.igom.nl)
- [www.kosmos-kennisbank.nl](http://www.kosmos-kennisbank.nl)
- [www.werk.nl](http://www.werk.nl)



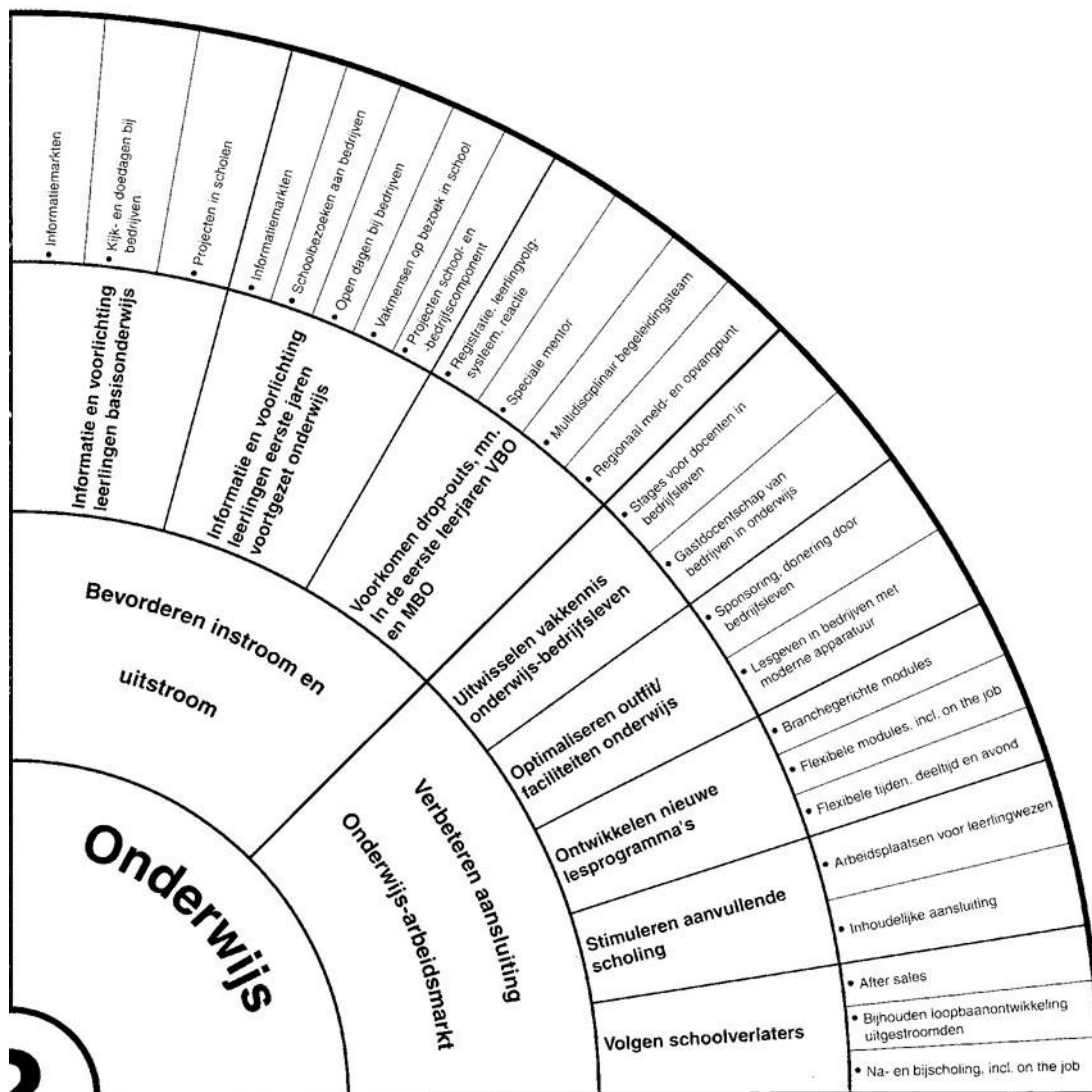
## Bijlage 1    Gesprekspartners

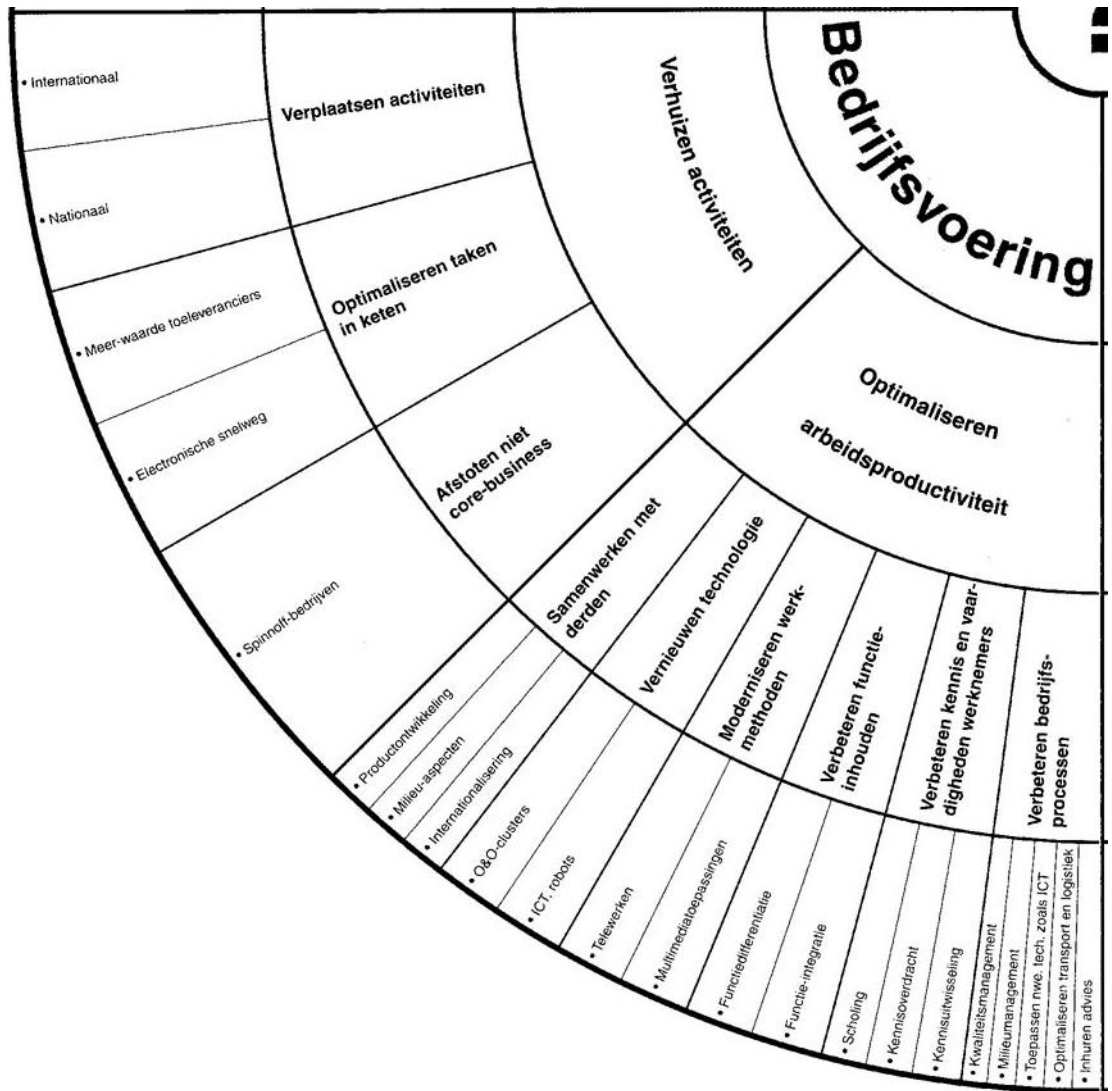
Tabel 1    Overzicht gesprekspartners

<i>Organisatie</i>	<i>Naam</i>
A+O fonds Gemeenten	Marieke De Feyter
Bedrijfsbureau Empower Limburg	Louis Vroomen
Belastingdienst	Marjan van Kampen
BZK	Lucas Lombaers
Centraal Bureau voor de Statistiek	Wim Maassen
CNV publieke zaak	Ron Rijsbergen
CNV publieke zaak	Nelleke Aantjes
Defensie	Miepke Bos-Bax
Dienst Justitiële Inrichtingen	Yolanda Tienkamp
Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR)	Sandra Groeneveld
Expertisenetwerk mobiliteit werkenden/BakkerConsultancy	Peter Bakker
Gemeente Oegstgeest	Steef Karthaus
HRDS Social Innovation Support	Theo Mensen
InterGemeentelijk Overleg Mobiliteitsvraagstukken (IGOM)	Masja Janssen-Lacroix
Interprovinciaal Overleg (IPO)	Sjef Jansen
Loopbaanprofessionals.nl	Perry Filippini
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Els van Kalleveen
MobiliteitsOrganisatie	Margaret Meijer-de Weerd
MobiliteitsOrganisatie	Albertine Overberg
RDW (Dienst Wegverkeer)	Carine Hordijk
Rijkswaterstaat (RWS)	Ellen Beenders
Sociale Verzekeringsbank	Caroline Roelofsen
Universiteit van Amsterdam	Annelies van Vianen
Universiteit van Amsterdam	Jessie Koen
USG Restart	John Herfkens
UWV	Alida Bosker
UWV WERKbedrijf	Rob Schwillens
UWV WERKbedrijf	Denise van Etten
Waterschap Rivierenland	Dietmar Verbeek
Waterschap Scheldestromen	Hans Tuinhof

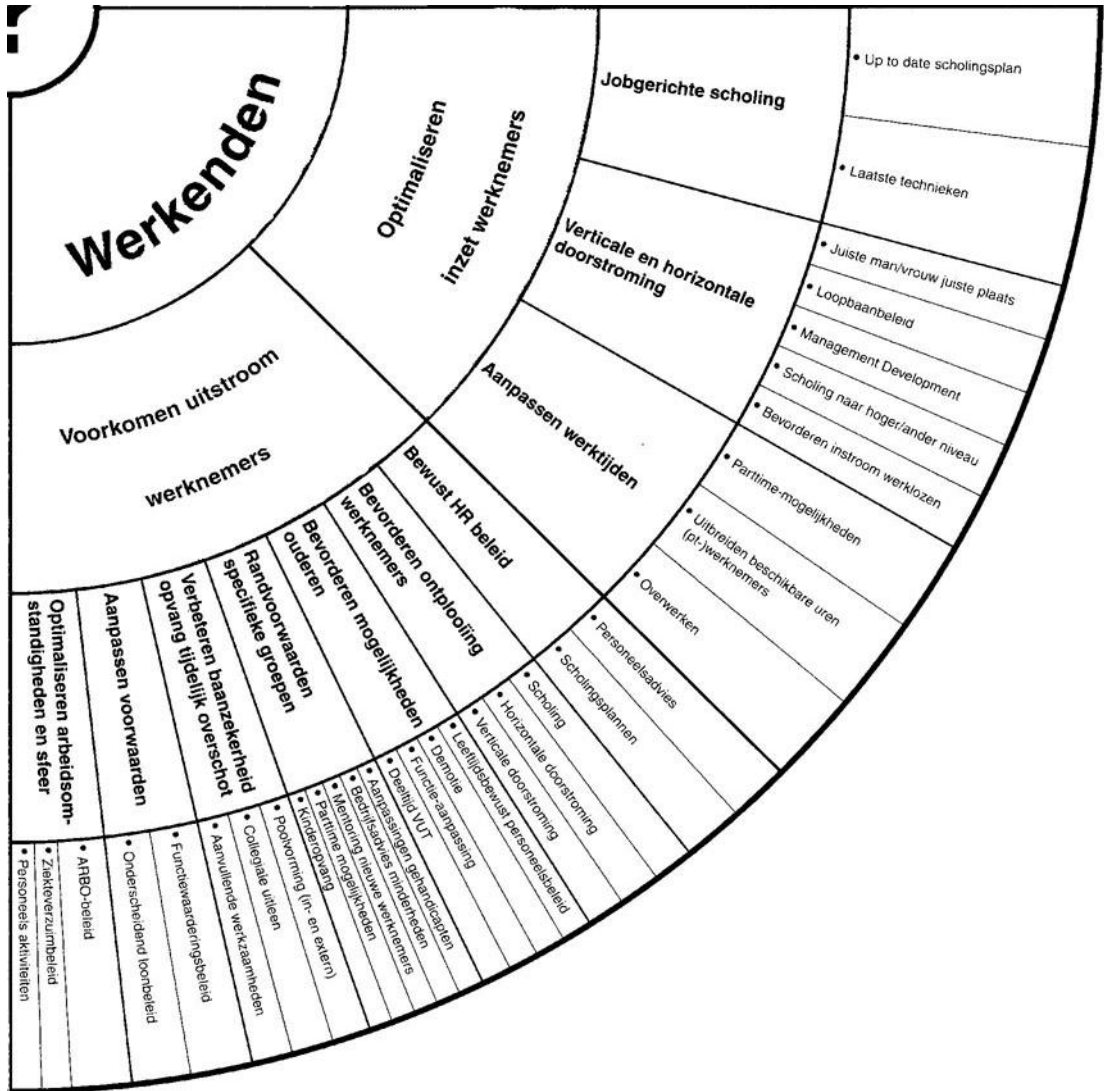


## Bijlage 2 Arbeidsmarktcrinkel











Research voor Beleid  
Bredewater 26  
Postbus 602  
2700 MG Zoetermeer  
tel: 079 322 22 22  
fax: 079 322 22 12  
e-mail: [info@research.nl](mailto:info@research.nl)  
[www.research.nl](http://www.research.nl)