IVA-rapport samenvatting

Van baanzekerheid naar werkzekerheid

Belemmeringen en succesfactoren voor ambtelijke mobiliteit

PLATFORM PAM AMBTELIJKE MOBILITEIT

Platform Ambtelijke Mobiliteit is een initiatief van

JS Consultancy

P&O Services Groep

mz services

IVA beleidsonderzoek en advies

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

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

IVA-rapport samenvatting

Van baanzekerheid naar werkzekerheid

Belemmeringen en succesfactoren voor ambtelijke mobiliteit

In opdracht van PLATFORM PAM AMBTELIJKE MOBILITEIT

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

Met medewerking van:
Drs. Rob Witte

Samenvatting

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

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

1. *Belemmerende factoren voor mobiliteit volgens ambtenaren (pullfactoren)*
   - Een te afwachtende houding van het management en medewerkers op het gebied van mobiliteit (geen mobiliteitscultuur)
   - Onzekerheid over loopbaankansen op de reguliere arbeidsmarkt (beschikbare passende vacatures)
   - Geen zicht op hoe 'openbaar- bestuur competenties' kunnen worden vertaald naar andere functiecategorieën in de marktsector
   - Managementcultuur (te veel macht en oneigenlijk gebruik van het senioriteitbeginsel)
   - Geen relatie tussen mobiliteit en levensfases van mensen in het HRM-beleid

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

3. *Belemmerende factoren voor mobiliteit volgens werkgevers (pullfactoren)*
   - Structurering en bedrijfsvoering van de organisatie (flexibiliteit ontbreekt in structuur, processen en inzet van menselijk kapitaal: verhouding tussen mensen met een vaste functie en mensen met een flexibele rol).
   - Te veel binden en boeien van 'goede' werknemers (tegengaan van de concurrentie op de externe arbeidsmarkt).

- Functielandschap: te veel functiedifferentiatie, te veel specialisme, te weinig leermogelijkheden voor medewerkers in wisselende werksettings.
- Een traditioneel en beheersmatig personeelsbeleid dat zich kenmerkt door het ontbreken van een integrale benadering van mobiliteit met het organisatiebeleid.
- Een geringe mobiliteitcultuur.

4. *Stimulerende factoren voor mobiliteit volgens werkgevers (pushfactoren)*
   - Flexibele structurering en besturing van de organisatie (werkprocessen, functielandschap, strategische personeelsplanning (bijvoorbeeld een goede match tussen een vaste en flexibele inzet van menselijk kapitaal).
   - Leer- en mobiliteitscultuur (jobrotation, taakverrijking, tijdelijke functie/projecten, mogelijkheden voor detachering, stages e.d. maar ook voor sociale innovatie).
   - Strategisch personeelsbeleid (in-, door- en uitstroom en gekoppeld aan de strategische doelen van de organisatie en levensfasegericht met duidelijke mobiliteitsafspraken).
   - (Regionale) samenwerking tussen organisaties op het gebied van mobiliteit (uitwisseling van vacatures, personeel, stages, detachering etc.).
   - Vormgeving van intersectoraal loopbaanbeleid in overleg met sociale partners (stimuleren van publieke en private samenwerking).
   - Mobiliteitsbeleid bevat ook de principes van 'Het Nieuwe Werken', sociale innovatie' en visie ten aanzien van de 'nieuwe ambtenaar'.

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

1. De sterke drive van medewerkers binnen het openbaar bestuur om iets te betekenen voor de samenleving ('public service motivation') waardoor het verschil in arbeidsmobiliteit tussen werknemers van het openbaar bestuur met andere sectoren en de 'honkvastheid' van ambtenaren kan worden verklaard.

2. Het sterk vergrijsde personeelsbestand binnen het openbaar bestuur. Naarmate men ouder is, is men minder mobiel. Daar staat tegenover dat het personeel hoog opgeleid is, hetgeen een positief effect heeft op de mobiliteit. De hoge gemiddelde leeftijd doet echter het effect van het hoge opleidingsniveau meer dan teniet.

3. De 'gap' tussen organisatiespecifieke 'openbaar-bestuur competenties' en generieke 'arbeidsmarktcompetenties'. Het openbaar bestuur kent een kwalitatief hoogwaardige professionele beroepenstructuur met relatief veel verschillende specialistische functies. Bij ambtenaren en werkgevers bestaat onduidelijkheid of en op welke wijze 'openbaar-bestuurcompetenties' kunnen worden ingezet in beschikbare functies in andere sectoren op de arbeidsmarkt.

4. Het ontbreken van een voor mobiliteit bevorderlijk leerklimaat. Binnen het openbaar bestuur beperkt het leren zich nog te veel tot competentieontwikkeling in de eigen functie of leren door een overstap naar een andere functie. Er is nog niet echt sprake van een leercultuur waarin werknemers gedurende hun loopbaan kunnen werken aan het behoud van hun arbeidsmarktwaarde in 'tijdelijke' werksettings binnen of buiten de organisatie door jobrotation, taakroulatie, tijdelijke projecten, detachering of stages.

5. De huidige managementcultuur waarbij de leidinggevende bepaalt of een medewerker mobiel is, en waarbij medewerkers met veel dienstjaren (senioriteit) nog altijd voorrang krijgen om nieuwe leerervaringen op de doen in een andere rol of tijdelijke functie.

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

Noodzaak integrale aanpak

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

Succesfactoren

Succesfactoren voor ambtelijke mobiliteit zijn:

A. *Het mobiliteitsbeleid maakt integraal onderdeel uit van het organisatiebeleid.* Door het mobiliteitsbeleid niet alleen in het personeelsbeleid maar binnen de complete bedrijfsvoering te borgen, ontstaat een duidelijke samenhang tussen de strategische doelen van de organisatie, de specifieke mobiliteitstaakstelling en het strategische personeelsplanningproces. Hierdoor is het mogelijk om op maat invulling te geven aan het mobiliteitsbeleid gekoppeld aan de ontwikkelingsfase van de organisatie en het strategisch HRM-beleid (vaste en flexibele schil van personele inzet en in- door- en uitstroom van personeel) maar vooral ook om invulling te geven aan thema's op het gebied van de kerntakendiscussie overheid, 'Het Nieuwe Werken', 'sociale innovatie' en de achterliggende visie met betrekking tot het profiel van de 'nieuwe ambtenaar'. Het mobiliteitsbeleid draagt op deze wijze bij aan de realisatie van de organisatiedoelstellingen.

B. *Flexibiliteit in structuren, processen en functies* waardoor flexibiliteit en mobiliteit van medewerkers niet alleen onderdeel uitmaakt van de (gehele) bedrijfsvoering, maar flexibiliteit en mobiliteit onderdeel wordt van het denken en handelen van medewerkers.

C. *Werkprocessen zijn voldoende ingericht op een flexibele personele inzet en leermogelijkheden voor medewerkers.* Naast meer specialistische functies kunnen aanvullend loopbaan- en leerfuncties gecreëerd worden waardoor medewerkers nieuwe, voor de arbeidsmarkt aantrekkelijke competenties kunnen ontwikkelen. Voor werkgevers kan het dan ook van belang zijn een werkomgeving te creëren waarin medewerkers zich kunnen blijven ontwikkelen door deze tijdelijke ervaring te laten opdoen in projecten, jobrotation, stages of door detachering.

D. *Een eigentijds, op levensfasegericht strategisch HRM-beleid* waarbij maatwerk kan worden geboden op het gebied van mobiliteit. Uit onderzoek blijkt dat een generiek personeelsbeleid niet toereikend is om een optimale inzet en mobiliteit van medewerkers te realiseren. Nodig is in te spelen op de uiteenlopende mobiliteitsbehoeften van medewerkers, want deze hangen voor een belangrijk deel samen met hun leeftijd c.q. levensfase.

E. *Kansen en mogelijkheden op de externe arbeidsmarkt zijn zichtbaar voor medewerkers,* bijvoorbeeld door aan te geven in welke sectoren/functiegebieden er vacatures zijn en hoe deze aansluiten op ontwikkelde 'openbaar-bestuur competenties'.

F. Het vormgeven van *intersectorale mobiliteit* door sociale partners via Cao-afspraken en samenwerkingsovereenkomsten.

G. *Transformatie van directief naar coachend en verbindend leiderschap.* Bij directief leiderschap bepaalt de leidinggevende hoofdzakelijk welke medewerker mobiel is. Coachend en verbindend leiderschap betrekt de medewerker hierin; het motiveert medewerkers om te werken aan hun duurzame inzetbaarheid en zendt een signaal uit van vertrouwen en betrokkenheid. Medewerkers zijn bereid om zich mobiel op te stellen, maar hebben een actievere rol van hun management nodig om inzicht te krijgen in hun interesses en loopbaanmogelijkheden. Een coachende en verbindende leiderschapsstijl is onmisbaar bij een goed werkend mobiliteitsbeleid.

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

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

U kunt ook telefonisch contact opnemen met:

JS Consultancy

Wim Lochtenberg
Algemeen Directeur JS Consultancy
06 - 333 219 64

P&O Services Groep

Frank Damen
Algemeen Directeur POSG
06 - 531 756 62

mz services

Walter Gouw
Algemeen Directeur MZ Services
06 - 135 750 01

Algemene informatie over de initiatiefnemers vindt u op de volgende websites:
www.jsconsultancy.nl
www.posg.nl
www.mzservices.nl