

De Sociaal Economische Raad (SER) bracht 1 april 2011 het ontwerpadvies 'Werk maken van baan-baanmobiliteit' uit. Dit naar aanleiding van een adviesaanvraag van het vorige kabinet in december 2009. Centrale vraag is hoe sociale partners en overheid baan-baanmobiliteit tussen en binnen de markt en de publieke sector kunnen stimuleren en ondersteunen. Daarbij is gekozen om de focus te leggen op vrijwillige baan-baanmobiliteit. Uitgangspunt is dat een werknemer daar moet kunnen werken waar werk is dat optimaal gebruik maakt van zijn competenties. SBO analyseert dit advies op de implicaties voor de onderwijsarbeidsmarkt.

Mobiliteit

In het advies wordt onderscheid gemaakt naar interne mobiliteit en externe mobiliteit. Bij interne mobiliteit verandert de werknemer van baan bij de huidige werkgever. Bij externe mobiliteit verandert de werknemer ook van werkgever. Daarbij wordt gesproken over intrasectorale mobiliteit als de nieuwe werkgever in dezelfde sector actief is als de oude werkgever en over intersectorale mobiliteit als de nieuwe werkgever uit een andere sector komt.

Sinds de jaren 90 van de vorige eeuw is de mobiliteit structureel toegenomen ook als gecorrigeerd wordt voor conjunctuur. In het onderwijs lag de externe baanmobiliteit over de twee jaren 2007 en 2008 op 20 procent van het personeel tegenover 28 procent over alle sectoren. De interne mobiliteit lag in het onderwijs in diezelfde jaren op 16 procent en gemiddeld in alle sectoren op 19 procent. Daarmee ligt in het onderwijs zowel de interne als de externe mobiliteit onder het gemiddelde van alle sectoren in Nederland. Het onderwijs heeft zelfs samen met de landbouw de laagste externe mobiliteit van alle sectoren. Het personeel in het onderwijs is gemiddeld ouder en hoger opgeleid dan het personeel in andere sectoren. Algemeen zijn ouderen minder mobiel dan gemiddeld en hoger opgeleiden meer, maar het leeftijdseffect is sterker dan het opleidingseffect. Oudere werknemers in publieke sectoren blijken ook minder mobiel te zijn dan leeftijdsgenoten in andere sectoren.

De intersectorale mobiliteit is in het onderwijs samen met de zorg en welzijnssector in vergelijking met de totale mobiliteit in deze sectoren het kleinst. Ook hier zou de relatief hoge leeftijd van het personeel in het onderwijs mede een rol kunnen spelen. Intersectorale mobiliteit neemt namelijk af met het klimmen van de leeftijd. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat oudere werknemers meer sectorspecifieke vaardigheden hebben opgedaan dan jongere werknemers en daardoor meer sectorgebonden zijn bij het zoeken naar een nieuwe baan. Een ander punt dat bij intersectorale mobiliteit speelt is dat verandering van arbeidsvoorwaarden betekent. Onderwijspersoneel blijkt juist (afgezien van salaris) het meest tevreden met de arbeidsvoorwaarden in vergelijking met het personeel van alle sectoren¹. Andere factoren die meespelen zijn baanduur (hoe langer iemand ergens werkt hoe minder mobiel ze zijn) en contractvorm (personen met een tijdelijk contract zijn mobieler).

In internationaal perspectief is interessant om te zien dat de mobiliteit in de publieke sector in Nederland relatief hoog is in vergelijking met andere Europese landen. Onvrijwillige mobiliteit komt in Nederland relatief weinig voor en dit geldt zeker voor de publieke sector.

¹ Goudswaard, A., Dorenbosch, L., Kooij-De Bode, H., Huiskamp, R & Van der Klauw, M. (2011). *Arbeidsvoorwaarden in goede aarde: het monitoren van tweedeling en scheefgroei in arbeidsvoorwaarden in Nederland*. Hoofddorp: TNO

Belang van arbeidsmobiliteit

De Nederlandse arbeidsmarkt staat op termijn voor de grote uitdaging om in een tijd van tekorten toch te komen tot een goede kwantitatieve en kwalitatieve match tussen de vraag naar en het aanbod van arbeid. Daar komt bij dat door elkaar steeds sneller opvolgende technologische ontwikkelingen werkgevers meer van hun werknemers zullen vragen in de zin van kennis, vaardigheden, inzetbaarheid, flexibiliteit en veranderingsgezindheid. Ook zal de vraag naar hoogopgeleiden toenemen. Ook in het onderwijs spelen deze factoren een rol. Door de relatief hoge leeftijd en het hoge opleidingsniveau van het personeel in het onderwijs zouden deze ontwikkelingen extra hard kunnen doorwerken in deze sector. Er kan echter wel een modererende rol worden verwacht van het feit dat het aantal kinderen op de middellange termijn zal afnemen waardoor de vraag naar leraren getemperd kan worden. Daarnaast blijft het aandeel hoger opgeleiden stijgen naar, zo schat het ministerie van OCW, 39 procent in 2020. Verder werken in het onderwijs relatief veel vrouwen, van wie het arbeidsaanbod in uren nog kan toenemen.

Ondanks deze modererende factoren worden ook in het onderwijs serieuze (regionale) knelpunten verwacht, die ervoor pleiten om de baan-baanmobiliteit te ondersteunen en te stimuleren. Baan-baanmobiliteit kan zorgen voor een snellere en betere match tussen vraag en aanbod, waardoor een overstap van krimpsectoren of –regio's naar groeisectoren en – regio's eerder tot stand komt. Ook brengt het meer dynamiek en nieuwe ideeën en expertise in de arbeidsorganisatie. Als werknemers meer gewend zijn aan wisselingen wordt het ook makkelijker om hen intern van functie of locatie te laten veranderen, hen te laten re-integreren na ziekte of om te reorganiseren. Een goede doorstroming kan ook voor meer doorgroei- en promotiekansen zorgen, wat een werkgever aantrekkelijker kan maken bij het werven van nieuw personeel. Voor werknemers kan baan-baanmobiliteit zorgen voor een betere aansluiting tussen werk en de eigen wensen, kennis en competenties, wat zorgt voor meer tevredenheid en betere benutting van talent. Daarnaast geeft het kansen om ergens anders kennis en ervaring op te doen wat leidt tot een hogere inzetbaarheid.

Bij dit alles is het wel van belang om te vermelden dat te veel mobiliteit net zo goed negatieve consequenties heeft. Voor werkgevers betekent het hoge kosten voor werving, selectie en inwerken van nieuwe medewerkers, expertiseverlies, continuïteitsproblemen en een fragmentarische bedrijfscultuur. Werkgevers zullen dan ook minder geneigd zijn te investeren in de werknemer, waardoor deze minder breed inzetbaar wordt en minder makkelijk van baan kan wisselen.

Een lage baan-baanmobiliteit kan daarnaast betekenen dat werkgever en werknemer tevreden zijn over de match en de werknemer veel bedrijfsspecifieke kennis op kan doen die hem nog waardevoller maakt voor de organisatie. Er moet dus worden gestreefd naar optimale mobiliteit, waarin het allocatieproces ongehinderd plaatsvindt zodat er optimaal gebruik wordt gemaakt van de arbeid die beschikbaar is op de arbeidsmarkt. Daarbij kan de mate van mobiliteit verschillen per sector, organisatie en individu.

Belemmeringen baan-baanmobiliteit

De mate van baan-baanmobiliteit is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de conjunctuur. Ook in het onderwijs is bij een ongunstige economische situatie de baan-baanmobiliteit lager dan bij een gunstige situatie. Vooral intersectorale mobiliteit en externe mobiliteit zijn gevoelig voor conjunctuurschommelingen. Daarnaast is de baan-baanmobiliteit afhankelijk van de gezins- en huishoudsituatie van werknemers. Zo zijn kostwinners, werknemers met kinderen en eigenwoningbezitters minder mobiel dan andere werknemers. Ook in het onderwijs speelt de persoonlijke situatie mee in de mate van baan-baanmobiliteit. Onderwijspersoneel zoekt over het algemeen werk in de eigen regio met een korte reistijd in woon-werkverkeer. In het licht van de problemen rond

krimpregio's en groeiregio's wordt dit als een belemmering gezien voor de benodigde intraregionale baan-baanmobiliteit.

Een belangrijk middel tot het verhogen van de inzetbaarheid en daarmee de mogelijkheden voor werknemers om van baan te verwisselen is scholing. Echter, niet iedere werknemer neemt evenveel deel aan scholing. De scholingsdeelname onder jongeren, goed opgeleiden, werknemers in grote organisaties, niet-westerse allochtonen, werknemers met een vast contract en werknemers met een fulltime contract is groter dan onder andere werknemers. De kosten, waarbij het gaat om zowel de directe kosten van scholing als de niet productieve uren (indirecte kosten), kunnen een belemmering zijn. In veel cao's, waaronder de cao's in het onderwijs, maken sociale partners afspraken om toch structureel middelen in te zetten voor scholing. Leraren kunnen gebruik maken van de Lerarenbeurs vanuit de Rijksoverheid. Dit vermindert de belemmering, maar er wordt ook gewezen op het feit dat dergelijke afspraken en regelingen gericht zijn op de inzetbaarheid in de eigen sectoren en niet op het bevorderen van sectoroverstijgende mobiliteit. Als er al activiteiten zijn op het gebied van sectoroverstijgende mobiliteit dan gaat het om het aantrekken van zij-instroom uit andere sectoren en zelden op het begeleiden van eigen personeel naar een baan buiten de sector. In 2009 heeft de Stichting van de Arbeid daarom gepleit voor het door de overheid inzetten van middelen voor het financieren van scholing voor intersectorale mobiliteit.

De afspraken in de CAO over de arbeidsvoorwaarden zorgen ervoor dat voor werknemers in het onderwijs van werkgever wisselen binnen de eigen sector weinig winst oplevert. Wel verliezen werknemers met een dergelijke overgang verworven rechten, wat de wil om over te stappen verkleint. Dit belemmert de mobiliteit binnen de sector onderwijs. Eerder zagen we al dat door de tevredenheid met de arbeidsvoorwaarden onderwijspersoneel met een overstap naar een andere sector alleen op het gebied van salaris echt winst kan behalen. Intersectorale mobiliteit uit het onderwijs naar andere sectoren wordt in de meeste onderwijssectoren niet veroorzaakt door ontevredenheid. Uit onderzoek van het SBO² blijkt dat werknemers uit het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en het hoger beroepsonderwijs die vertrekken uit de sector dit eerder doen, omdat de kenmerken van de nieuwe baan, zoals inhoud, loopbaanmogelijkheden en mate van verwachte werkdruk hen aantrekt dan dat de kenmerken van de baan in het onderwijs hen niet bevallen. Voor het middelbaar beroepsonderwijs is het omgekeerde het geval.

Ook het verlies van werkzekerheid bij met name een overstap naar de marktsector en het verlies van de ambtenarenstatus wordt regelmatig aangevoerd als belemmering voor mobiliteit. In hoeverre dit ook een rol speelt is moeilijk vast te stellen.

Verder constateert de SER dat door de verschillen in verzameling door instanties en onderzoeksbureaus van informatie over de arbeidsmarkt het o.a. voor werkgevers niet altijd duidelijk is op welke informatie ze hun personeelsbeleid moeten baseren. Voor werknemers is informatie over vacatures en loopbaankansen door de komst van het internet erg versnipperd. Enkele brede online vacaturebanken bieden vacatures in verschillende sectoren aan, maar voor elke sector zijn vaak ook specialistische vacaturebanken beschikbaar die weer andere vacatures bieden dan de breed georiënteerde vacaturebanken. Dit maakt het moeilijk voor werknemers om een goed overzicht te krijgen welke baankansen er zijn in verschillende sectoren.

Beleidsvoorstellen

Volgens de SER moet er een mentaliteitsomslag komen naar een mobiliteitscultuur, waarin het normaal is dat werkgever en werknemer met elkaar in overleg gaan over het

² Stamet, Y. & Scheeren, J. (2009). *Mobiliteit in het Onderwijs*. Den Haag: SBO.

loopbaanperspectief van de werknemer zowel binnen als buiten de organisatie. Daarvoor moeten werkgevers en werknemers meer bewust worden gemaakt van het belang en de voordelen van mobiliteit. Personeelsbeleid moet de ontwikkeling van de werknemer stimuleren en ook interne en externe mobiliteit. Het advies aan sociale partners is om het beleid gericht op employability en mobiliteitsmogelijkheden te intensiveren. Ook vraagt de SER speciale aandacht voor oudere werknemers. Hun baanmobiliteit is laag, maar dat hoeft geen probleem te zijn zolang hun employability op peil blijft. Wel moet de negatieve beeldvorming over oudere werknemers worden bestreden, zodat ook zij als dat moet of als ze dat willen kunnen overstappen naar een andere baan. Voor oplossingsrichtingen op dit gebied verwijst de raad naar de aankomende 'Beleidsagenda 2020' van de Stichting van de Arbeid.

Om de algemene inzetbaarheid van werknemers te vergroten is scholing cruciaal. De SER adviseert dan ook om hier meer in te investeren. Enerzijds moet meer geïnvesteerd worden in functiespecifieke en/of sectorspecifieke scholing. Denk hierbij aan een effectievere inzet van bestaande scholingsinstrumenten door deze bijvoorbeeld ook beschikbaar te maken voor werknemers met een tijdelijk of deeltijdcontract. Ook moet het leerklimaat volgens de SER worden verbeterd, onder andere door actieve loopbaanadvies- en begeleiding binnen organisaties en voorlichting over scholing en financieringsmogelijkheden. Samen met een individueel opleidingsbudget zoals de Lerarenbeurs, zou dit de functieoverstijgende scholing kunnen stimuleren. Anderzijds zou ook de sectoroverstijgende scholing gestimuleerd moeten worden. Hiermee moet de overgang van werknemers van sectoren waar de vraag naar arbeid daalt richting sectoren waar deze stijgt worden versoepeld. De raad constateert ook dat in de groeisectoren het gemiddelde opleidingsniveau over het algemeen hoger is dan in krimpsectoren. Vandaar dat het van belang is dat de publieke bekostiging van het mbo-onderwijs voor 30-plussers behouden blijft. Ook zou de overheid de persoonsgebonden aftrek voor scholing kunnen uitbreiden om het werknemers mogelijk te maken zich om te scholen of het opleidingsniveau te verhogen. Daarnaast zou het verkrijgen van cofinanciering van sectoroverstijgende opleiding voor de individuele werknemer makkelijker moeten worden.

Naast maatregelen om mobiliteit te stimuleren is het ook van belang dat er structuren zijn die deze mobiliteit ondersteunen. Belangrijk in dit kader is de toegankelijkheid van arbeidsmarktinformatie en vacatures voor werkgevers en werknemers. Het aanbod aan vacatures moet transparant zijn. Om dit te verhogen zouden werkgever alle vacatures moeten melden bij het UWV Werkbedrijf of bij private intermediairs. Ook kunnen mobiliteitscentra en werkpleinen beter in worden gezet en hun dienstverlening sneller en intensiever worden gemaakt. De SER pleit daarnaast voor het opzetten van publiek-private netwerken van werkgevers en werknemers, waarin werknemers de kans krijgen om in andere sectoren ervaring op te doen. Als voorbeeld van een dergelijke samenwerking wordt het initiatief Eerst de Klas³ genoemd.

³ Initiatief waarin het onderwijs, het bedrijfsleven en de overheid excellente academici een programma aanbieden waarin ze ervaring opdoen in het voortgezet onderwijs met als resultaat een eerstegraads onderwijsbevoegdheid en tegelijkertijd een leadership-programma krijgen bij toonaangevende werkgevers uit het bedrijfsleven.