

## Samenvatting

### Inleiding

In dit advies beantwoordt de SER de vragen van het vorige kabinet in de adviesaanvraag van 3 december 2009 over *Arbeidsmobiliteit tussen de publieke en private sector*.

De centrale vraag is hoe sociale partners en overheid baan-baanmobiliteit tussen en binnen markt, overheid en zorg (in beide richtingen) kunnen stimuleren en ondersteunen. De raad richt zich daarbij op vrijwillige baan-baanmobiliteit, omdat dit de meest voorkomende vorm van baan-baanmobiliteit is.

In het advies wordt uitgegaan van de noodzaak dan wel het toenemende belang van het vereenvoudigen van transities op de arbeidsmarkt. De raad formuleert in dit advies aanbevelingen aan de overheid en andere partijen op centraal en decentraal niveau om arbeidsmobiliteit te stimuleren. Hij plaatst mobiliteit in het perspectief van loopbaanbeleid en van het voorkomen van werkloosheid: een werknemer moet daarheen kunnen (of worden begeleid) waar werk is en moet in staat worden gesteld die kans te grijpen. Mobiliteit maakt het bovendien mogelijk dat mensen daar gaan werken waar hun talenten optimaal worden benut, waar zij een productieve bijdrage leveren aan de organisatie waarin zij werken.

### Baan-baanmobiliteit in Nederland

De arbeidsmarkt is dynamischer geworden sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw. Het wisselen van baan is normaler geworden; het aantal baanwisselaars is structureel toegenomen. Op basis van de beschikbare cijfers blijkt Nederland in internationaal opzicht een middenpositie in te nemen wat baan-baanmobiliteit betreft. De omvang van deze mobiliteit verschilt naar leeftijd, opleidingsniveau, sector, grootte van het bedrijf en type arbeidscontract. Er bestaat – net als in andere landen – vooral een duidelijke relatie tussen baan-baanmobiliteit en leeftijd: hoe ouder een werknemer is, hoe minder hij van baan wisselt. Wat de mobiliteit betreft tussen de (semi)publieke en de private sector is geconstateerd dat deze beperkt is; deze lijkt nog in de kinderschoenen te staan.

### Omvang baanmobiliteit van belang voor effecten

De raad is van mening dat meer mobiliteit niet altijd beter is. Voor een optimale allocatie van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is geen maximale, maar een optimale mate van mobiliteit nodig. Optimaal staat daarbij voor een ‘ongehinderd’ allocatieproces. Werkgevers en werknemers hebben in de visie van de raad geen baat bij te weinig noch bij te veel wisselingen in het personeelsbestand of van werkomgeving. Bij te weinig baanwisselingen lopen werknemers het gevaar vast te raken in de hui-

dige baan en hun externe opties te beperken. Werkgevers lopen het risico kennis en ervaring van buiten mis te lopen, met een geringere dynamiek in de organisatie en kennisuitwisseling met de omgeving tot gevolg. Daartegenover staat dat *te veel* mobiliteit zorgt voor aanpassingskosten zowel voor de werkgever (bijvoorbeeld expertiseverlies, continuïteitsproblemen en wervings- en selectiekosten) als voor de werknemer (zoals te weinig tijd voor het opdoen van specialistische kennis en grotere onzekerheid).

De vraag of de baan-baanmobiliteit in Nederland hoog genoeg is, valt moeilijk te beantwoorden. Daarvoor is een beoordeling nodig van de gewenste omvang van baanwisselingen. De optimale mate van mobiliteit kan per sector, bedrijf, en individu verschillen. Nut en noodzaak voor mobiliteit zijn in eerste instantie een individuele afweging van werkgever en werknemer.

Uitdaging: voorkom mismatch op de arbeidsmarkt

De belangrijkste uitdaging voor de toekomstige arbeidsmarkt is het tot stand brengen van een goede kwantitatieve en kwalitatieve match tussen vraag naar en aanbod van arbeid. Het huidige tijdsgewricht kenmerkt zich door een toenemende dynamiek als gevolg van globalisering en technologische ontwikkelingen. Bovendien verlaat het komende decennium een grote groep ouderen de arbeidsmarkt. Om deze uitstroom én de uitbreiding van de werkgelegenheid op te vangen is de instroom van arbeidskrachten onvoldoende. Hierdoor dreigt potentiële werkgelegenheid verloren te gaan.

Om de potentiële werkgelegenheid te vervullen is het nodig om zo veel mogelijk mensen te laten participeren op de arbeidsmarkt. Ondanks verwachte personeelstekorten zal niet iedereen automatisch werk kunnen vinden. Er zullen nog steeds (kwalitatieve) mismatches voorkomen, waardoor in sommige sectoren tekorten en in andere sectoren overschotten ontstaan of voortbestaan: per sector en per beroepsgroep zal de omvang van personeelstekorten verschillen. Niet alleen de participatie, maar ook de *allocatie* van arbeidskrachten is daarom van belang. Naast beleid gericht op het verhogen van de participatie en beleid gericht op het verhogen van de arbeidsproductiviteit, is daarom beleid nodig om baanmobiliteit te bevorderen om de allocatie te verbeteren. Arbeidsmobiliteit lost het tekort aan arbeidskrachten echter niet zomaar op. De raad vindt daarom algemeen sociaal-economisch beleid nodig om knelpunten op de arbeidsmarkt zo veel mogelijk te voorkomen. Een betere aansluiting tussen het onderwijs en de vraag op de arbeidsmarkt, scholing en sociale innovatie moeten daaraan bijdragen.

Verwachte arbeidsmarkttekorten probleem voor private én publieke sector

Voor de verdien capaciteit van Nederland en om de noodzakelijke collectieve dienstverlening – zoals zorg, onderwijs en veiligheid/justitie – beschikbaar en betaalbaar te houden, is het van belang dat voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar is. Een tekort aan gekwalificeerd personeel in de (semi)publieke sectoren kan ertoe leiden dat deze dienstverlening onvoldoende gegarandeerd kan worden en de kwaliteit onvoldoende gewaarborgd. De inzet moet daarom zijn te komen tot een efficiënte en slagvaardige publieke sector, waarbij kwalitatief hoogwaardige dienstverlening vooropstaat. Het afnemende potentiële arbeidsaanbod vraagt ook om heldere keuzes ten aanzien van de taken van de overheid. De raad wijst erop dat een groot beroep van de publieke sector (marktsector) op hoogopgeleid personeel kan leiden tot een groter arbeidsmarktprobleem in de marktsector (publieke sector). In een krappere wordende arbeidsmarkt kan de strijd om (goedgekwalificeerd) personeel ertoe leiden dat de betaalbaarheid – en daarmee de toegankelijkheid – van publieke voorzieningen, de Nederlandse concurrentiepositie en het groeivermogen van de Nederlandse economie, onder druk komen te staan.

Baan-baanmobiliteit is niet vanzelfsprekend vanwege bestaande belemmeringen...

Een groot aantal factoren beïnvloedt de baankeuze van de individuele werknemer, zoals de inhoud van het werk, de relatie met collega's, primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, loopbaanperspectieven, werkdruk, arbeidsomstandigheden of de gezinssituatie. Redenen om van baan te wisselen zijn vaak gelegen in een verbetering van deze factoren. Maar ook de bestaande arbeidsmarktinstuties, de economische ontwikkeling en het overheidsbeleid beïnvloeden de keuze van individuele werknemers en werkgevers.

Belangrijke voorwaarden voor baan-baanmobiliteit zijn de beschikbaarheid van goede informatie over de huidige en toekomstige baanmogelijkheden, maar ook de aanwezigheid van een goed loopbaanbeleid, de mogelijkheid om de benodigde kennis en competenties te kunnen aanleren en voldoende zekerheid om een overstap te durven maken spelen mee. Er bestaan op deze punten nog belemmeringen waardoor baan-baanmobiliteit niet op gang komt waar deze wel gewenst is of kan zijn. In het loopbaanbeleid wordt nog onvoldoende aandacht besteed aan de positieve mogelijkheden die een baanverandering met zich kan brengen. Ook krijgen de dynamiek op de (toekomstige) arbeidsmarkt en de toekomstige personeelstekorten als gevolg van de vergrijzing, onvoldoende aandacht. Verder is de (financiële) toegang tot of het gebruik van de benodigde functie- en/of sectoroverstijgende scholing nog te beperkt en bestaat er vaak nog onvoldoende zicht op de externe baanmogelijkheden.

...maar is wel van belang vanwege de voordelen.

De raad is van mening dat baan-baanmobiliteit van groot belang is voor een goede werking van de arbeidsmarkt. Daarbij hoeft het niet alleen te gaan om carrièreverbetering (opwaartse mobiliteit), maar kan het ook gaan om een stap naar een andere baan waar de werknemer meer op zijn plek is. Het gaat erom dat de werknemer iets kan doen dat beter bij hem of haar past, in een andere baan of door aanpassingen in de huidige functie.

Baan-baanmobiliteit kan volgens de raad voordelen hebben voor werknemers, werkgevers en de samenleving. Daarbij denkt de raad aan: het bevorderen van de kennis en ontwikkeling van werknemers zodat zij langer, productiever en gezonder aan het werk blijven; de doorstroming naar een beter passende functie; het voorkomen van het vastlopen in de huidige functie; verhoging van de dynamiek in de organisatie; en meer kennisuitwisseling als gevolg van kruisbestuiving. Baan-baanmobiliteit draagt zo ook bij aan (sociale) innovatie. Daarnaast draagt deze mobiliteit bij aan het voorkomen van (dreigende) arbeidsmarktproblemen: de wisselende schaarstenen overschotverhoudingen tussen sectoren zijn makkelijker op te vangen met werknemers die mobiel willen en kunnen zijn en werkgevers die dit waar nodig faciliteren en ondersteunen.

#### Aanbevelingen

Bij het bevorderen van arbeidsmobiliteit moet maatwerk vooropstaan. Er zijn grote verschillen tussen sectoren, bedrijven en individuen. De keuze voor een andere baan vergt een (individuele) afweging van kosten en baten, zowel voor de werknemer als voor de nieuwe werkgever. Volgens de raad dragen werkgevers en werknemers de primaire verantwoordelijkheid voor het stimuleren, faciliteren en borgen van mobiliteit. De overheid heeft daarbij op onderdelen een faciliterende rol. De raad formuleert daarvoor aanbevelingen die de uitwerking zijn van de volgende – onlosmakelijk met elkaar verbonden – oplossingsrichtingen:

1. Het creëren van een ‘mobiliteitscultuur’ (mentaliteitsomslag)
2. Het investeren in inzetbaarheid en employability van werknemers
3. Het versterken van faciliteiten die mensen ondersteunen vrijwillig van baan te wisselen.

Onderstaand kader bevat een puntsgewijze samenvatting van de belangrijkste aanbevelingen die verder zijn uitgewerkt in hoofdstuk 5 en gebaseerd op de analyse in de daaraan voorafgaande hoofdstukken. De opsomming in het kader moet in die context worden gelezen. De raad realiseert zich hierbij dat binnen cao's en in individuele arbeidsorganisaties al veel beleid in gang is gezet om mensen te ondersteunen en te stimuleren de verantwoordelijkheid voor hun eigen loopbaan ter hand te (kunnen) nemen.

### Onderdeel 1: Een mentaliteitsomslag met het oog op een mobiliteitscultuur

- Verschaf informatie en voorlichting aan alle betrokken partijen (werkgever, werknemer, brancheorganisaties etc.), zodat zij zich bewust worden van de mogelijkheden en voordelen van baan-baanmobiliteit.
- Intensiveer het beleid gericht op employability en de mobiliteitsmogelijkheden van werknemers. Onderdeel daarvan is het bieden van in- en doorstroommogelijkheden in een bedrijf of sector en het ontwikkelen van loopbaanpaden voor werknemers. Hiervoor dienen op sectoraal of ondernemingsniveau middelen beschikbaar te zijn.
- Bevorder functiemobiliteit onder meer door functieverbreding en -verrijking, verbetering van de productieve inzetbaarheid en taakrotatie.
- Maak de mogelijkheden voor stages en detacheringen zo toegankelijk mogelijk.
- Vergroot de arbeidsmogelijkheden van ouderen en daarmee ook hun kans op en bereidheid tot baan-baanmobiliteit. Dat kan onder meer door het bestrijden van niet op feiten gebaseerde beeldvorming. Dat kan ook door een andere vormgeving van het beleid op organisatie- en/of sectorniveau, waarbij functiemobiliteit en baan-baanmobiliteit intensiever worden ondersteund.

### Onderdeel 2: Investeren in inzetbaarheid en employability van werknemers

- Zorg voor een daadkrachtige uitvoering van het Convenant Laaggeletterdheid en de daarin gemaakte afspraken.
- Maak certificering van in de praktijk opgedane kennis en vaardigheden via EVC-procedures (EVC: erkenning van verworven competenties) mogelijk. Sociale partners wordt aanbevolen in cao's af te spreken dat werknemers een beroep kunnen doen op het volgen van een EVC-procedure.
- Zorg voor een effectieve(re) inzet en gebruik van scholingsmiddelen- en instrumenten, onder meer door bevordering van:
  - aandacht voor het gebruik van scholingsinstrumenten door groepen die nu nog weinig deelnemen (zoals ouderen, laagopgeleiden);
  - afspraken op cao-niveau dat arbeidsvoorwaarden met betrekking tot functiegerichte scholing ook van toepassing zijn op groepen werknemers met een tijdelijk of deeltijdcontract, al dan niet op op- of afroepbasis (onder op cao-niveau te bepalen voorwaarden).
- Verbeter het leerklimaat, onder meer via:
  - loopbaanadvies en -begeleiding binnen bedrijven en instellingen, waarbij ondersteuning van het mkb kan plaatsvinden door uitvoeriger inzet van leerwerkloketten;
  - afspraken over het stimuleren en ondersteunen van initiatieven gericht op werknemersvoorlichting en -advies op het gebied van scholing en ontwikkeling en over de financiering daarvan.
- Om functieoverstijgende scholing binnen de sector te stimuleren zorgen voor het verder ontwikkelen van een persoonlijk opleidingsbudget.
  - Het budget is bedoeld voor algemene functieoverstijgende scholing, trainingen, advies et cetera.
  - De verdere invulling, financiering/lastenverdeling en vormgeving, en de toepasbaarheid in een sector, worden op sectoraal niveau nader uitgewerkt.
  - Partijen wordt in overweging gegeven de bestaande trend richting een meer persoonsgebonden financiering voor te zetten en te komen tot bundeling en/of stroomlijning van het scholingsinstrumentarium.
- Handhaaf publieke bekostiging mbo-onderwijs van personen ouder dan 30 jaar.
- Breid de persoonsgebonden aftrek voor scholingsuitgaven in de inkomstenbelasting uit.
- Opleiding- en Ontwikkelingsfondsen worden opgeroepen meer (op vrijwillige basis) samen te werken om sectoroverstijgende scholing te financieren, via het beschikbaar stellen van middelen en daarbij ook afspraken te maken over de verrekening van de gemaakte kosten met het andere O&O-fonds.
- Sectoren zonder sectoraal scholings- of O&O-fonds worden opgeroepen te overwegen of en hoe gelden voor scholing kunnen worden gebundeld, mede met het oog op de financiering van sectoroverstijgende scholingstrajecten.
- Maak het voor de individuele werknemer (ondersteund door de werkgever en/of sector) eenvoudiger om via cofinanciering (inclusief een bijdrage van de overheid) sectoroverstijgende scholing te financieren.
  - Uitgangspunt moet zijn de mobiliteits- of omscholingswens van het individu.
  - De uiteindelijke invoering van een dergelijke faciliteit vraagt nadere invulling van de vormgeving, toegankelijkheid en financiering.
- Voor de financiering van sectoroverstijgende scholing van werknemers die met werkloosheid worden bedreigd ligt een koppeling aan bestaande re-integratiegelden voor de hand.

- Dit veronderstelt onder meer het behoud van een centraal gepositioneerd publiek re-integratiebudget, en uitvoeringsorganisaties die vraaggericht opereren.
- Het is van belang dat cao-partijen c.q. bedrijven bij de vervulling van hun vacatures via landelijke afspraken en onder bepaalde voorwaarden (onder meer cofinanciering), een beroep kunnen doen op dit centraal gepositioneerde budget.

### **Onderdeel 3: Een goede structuur voor het ondersteunen van mobiliteit**

- Optimaliseer de toegankelijkheid en verspreiding van arbeidsmarktinformatie, onder meer door de uitvoering van de afspraken van maart 2009 tussen de StvdA en het kabinet voort te zetten en waar nodig te verbeteren.
- Vergroot de transparantie van het aanbod van vacatures en werkzoekenden, met het oog op een goede match en een snellere bemiddeling.
  - Het is van belang dat UWV Werkbedrijf en private intermediairs samenwerken om een snellere vacaturevervulling mogelijk te maken.
  - Werkgevers worden opgeroepen vacatures zo veel mogelijk te (blijven) melden bij het UWV Werkbedrijf of private intermediairs, waarbij een vereiste is dat zij de gemelde vacatures ook uitwisselen.
  - Het UWV Werkbedrijf moet rekening houden en gebruikmaken van de beschikbare en frequent gehanteerde zoek- en wervingskanalen (waaronder sociale media).
- Bevorder gebruik van bestaande (netwerk)structuur zodanig dat de kennis en mogelijkheden van bedrijfsadviseurs, leerwerkloketten, brancheservicepunten en het UWV Werkbedrijf optimaal worden benut.
  - Het is van belang dat er de komende jaren middelen beschikbaar blijven voor de mobiliteitscentra om deze in te bedden in de bestaande structuur.
  - Mobiliteitscentra en werkpleinen moeten hun dienstverlening ook meer op hoger opgeleiden afstemmen.
- Stimuleer (opzetten van) publiek-private samenwerkingsverbanden om baan-baanmobiliteit te bevorderen, die ook de kennis over het werken in verschillende sectoren vergroten.