

# Management samenvatting

## Segmentatieonderzoek Inzetbaarheid Rijksmedewerkers, fase 1

Datum: 29 september 2015  
 Auteurs: Jurgen Visser, Brenda Vermeeren en Lucien Vermeer (ICTU)  
 Opdrachtgever: Betty Feenstra, Ministerie BZK, DGOBR/OPR

### **Doel van het onderzoek: invloed van persoonlijke kenmerken op inzetbaarheid en mobiliteit identificeren**

In de tweede helft van 2014 heeft InternetSpiegel in opdracht van Directie Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk (OPR) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) onderzoek gedaan naar de omgang van rijksmedewerkers met hun inzetbaarheid en mobiliteit. Het onderzoek richt zich op het identificeren van persoonlijke factoren die inzetbaarheid en mobiliteit verklaren, waarbij speciale aandacht is voor de effecten van leeftijd, persoonlijkheid en de betekenis die men aan werk ontleent (werkwaarden). Doel hiervan is om aanknopingspunten te vinden voor gericht personeelsbeleid om inzetbaarheid en mobiliteit te vergroten en daarmee het aanpassingsvermogen van Rijksambtenaren en de Rijksdienst. Het onderzoek past daarmee binnen de uitwerking van de Hervormingsagenda Rijksdienst (Ministerie BZK, 2013) en het Strategische personeelsbeleid Rijk 2020 (Ministerie BZK, 2014).

Hieronder leest u de uitgangspunten, resultaten en mogelijke consequenties van de resultaten van het uitgevoerde onderzoek. Voor een gedetailleerd inzicht in de analyseresultaten verwijzen we naar de rapportage 'segmentatie inzetbaarheid Rijksambtenaren' van prof. D. Sikkel. Het onderzoek is uitgevoerd met het flitspanel onder 1.426 ambtenaren, werkzaam in de sector Rijk. Het flitspanel is een online access panel van ambtenaren in de 14 arbeidsrechtelijke overheidssectoren, waaronder de sector Rijk. Uitkomsten geven wel inzicht in causale verbanden, maar kunnen niet worden terug vertaald naar specifieke onderdelen van het Rijk vanwege beperkte steekproefomvang.

### **Uitgangspunten**

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn een aantal uitgangspunten benoemd, die gezamenlijk de context van het onderzoek schetsen.

#### *1. Mobiliteit is van belang binnen de Rijksdienst*

Het is van belang dat medewerkers binnen de Rijksdienst mobiel blijven. Dit belang wordt ook benadrukt in de Hervormingsagenda Rijksdienst (2013) waarin één van de doelstellingen is het bevorderen van in- en externe mobiliteit omdat taakstellingen er toe zullen leiden dat functies verdwijnen" (p14). Het Strategisch Personeelsbeleid Rijk 2020 werkt dit uit als: "Het Rijk gaat functiewisseling stimuleren bij alle managers en medewerkers. Wie regelmatig van functie of werkomgeving wisselt, heeft immers een betere positie op de arbeidsmarkt en blijft langer inzetbaar." en "Het Rijk wil van boeien en binden naar groeien en bewegen".

#### *2. Mobiliteit vereist inzetbaarheid (en andersom)*

Mobiliteit definiëren we binnen dit onderzoek als positieveranderingen die een werknemer gedurende zijn loopbaan doormaakt (conform het SCP). Inzetbaarheid definiëren we als het vermogen van een medewerker om zijn huidige baan te houden of een nieuwe baan te krijgen (op basis van het artikel van Rothwell en Arnold waarop de gebruikte inzetbaarheidsschaal is gebaseerd).

Voor mobiliteit van personeel is inzetbaarheid noodzakelijk. Immers, mensen kunnen pas van functie of werkgever veranderen als zij voldoende gekwalificeerd zijn en zelf hun kansen voor andere functies, taken of werkzaamheden zo groot mogelijk maken. Doorgaans wordt uitgegaan van het gegeven dat mobiliteit bijdraagt aan inzetbaarheid. Voor dit onderzoek veronderstellen we dat er twee relaties opgaan; mobiliteit leidt tot meer inzetbaarheid en inzetbaarheid leidt/kan leiden tot meer mobiliteit. Of zoals de hervormingsagenda Rijk het omschrijft: "regelmatige wijziging van functie of context leidt tot een duurzamere geschiktheid voor en positie op de arbeidsmarkt (p14).

#### *3. Inzetbaarheid is een gedeelde verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer*

Uitgangspunt van het Strategisch personeelsbeleid Rijk 2020 is dat “medewerkers bij het Rijk zelf verantwoordelijk zijn voor duurzame inzetbaarheid en zelf het initiatief nemen om de kennis op peil te houden, zowel voor de huidige functie als voor mogelijk toekomstige functies. De werkgever ondersteunt daarbij.” (p 4). Beiden hebben dus een verantwoordelijkheid. Van de medewerker wordt verwacht dat hij actief werkt aan zijn inzetbaarheid, van de werkgever wordt verwacht dat hij de werknemer actief ondersteunt (bijvoorbeeld met training en mogelijkheden voor (interne) mobiliteit). De praktijk kan overigens weerbarstig zijn; soms is het helemaal niet in het belang van een leidinggevende om te werken aan de inzetbaarheid van zijn (beste) medewerkers.

### Centrale vraag en onderzoeksopzet

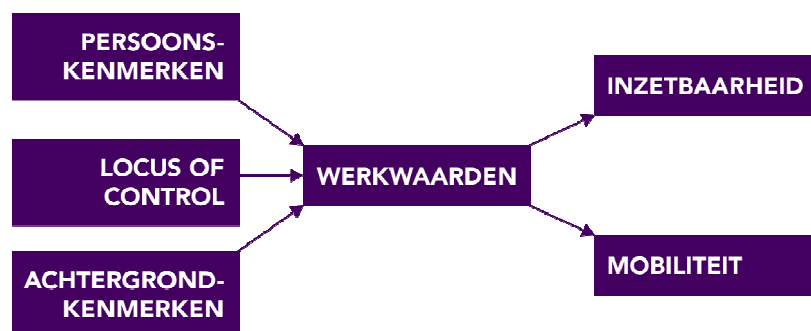
De centrale vraag in het onderzoek luidt als volgt:

1. Zijn er verschillende groepen medewerkers te onderscheiden (bijvoorbeeld op basis van persoonlijkheid of werkwaarden) die op een andere manier omgaan met mobiliteit en inzetbaarheid?
2. In hoeverre speelt leeftijd hier een rol bij?
3. Welke gevolgen heeft dit voor beleid?

Met betrekking tot punt 2 geldt, dat regelmatig de discussie over inzetbaarheid en mobiliteit verengd wordt naar de oudere medewerkers vanuit de gedachte dat met name zij een probleem vormen. In dit onderzoek is nadrukkelijk leeftijd meegenomen als factor om deze hypothese te toetsen.

Onderzocht is welke persoonskenmerken en werkwaarden van invloed zijn op mobiliteit en inzetbaarheid. Inzetbaarheid is hierbij gemeten als de zelf ingeschatte inzetbaarheid door de medewerker. Onderstaand denkkader is gebruikt:

Figuur 1: denkkader



De definities van inzetbaarheid en mobiliteit zijn hierboven reeds genoemd. De andere elementen worden hieronder toegelicht:

#### *Werkwaarden*

Werkwaarden zijn zaken die mensen belangrijk vinden in hun werk. Denk hierbij bijvoorbeeld aan aspecten zoals een goed salaris, een verantwoordelijke functie, goede promotiekansen, de zekerheid om niet ontslagen te worden. Hier is gebruik gemaakt van waarden die zijn ontwikkeld en gevalideerd voor de European Value Survey, specifiek gericht op werk.

#### *Persoonskenmerken*

Het betreft hier een typering van de persoonlijkheid van de medewerker aan de hand van de Big Five persoonlijkheidstest. Deze onderscheidt 5 dimensies; neuroticisme (emotioneel, angstig), extraversie, openheid (voor nieuwe ideeën), vriendelijkheid en gewetensvolheid. Big Five is een veel gebruikt en wetenschappelijk gevalideerd instrument voor persoonlijkheid.

#### *Locus of control*

Locus of control duidt op een levensinstelling van mensen. Mensen met een interne locus of control geloven

dat zij zelf bepalen wat in hun leven gebeurt. Mensen met een externe locus of control geloven dat hun omgeving bepaalt wat in hun leven gebeurt. Dit aspect is relevant in het kader van dit onderzoek, aangezien het kan samenhangen met of en hoe men op zoek gaat naar een nieuwe functie (een medewerker met een externe locus gelooft waarschijnlijk dat het zinloos is om een nieuwe functie te zoeken, terwijl een medewerker met een interne locus gewoon aan de slag gaat).

#### *Achtergrondkenmerken*

In dit onderzoek is gekeken naar aspecten zoals leeftijd, geslacht, dienstjaren, functiejaren en opleiding. Ook zijn in de vragenlijst mogelijke vooroordelen die er bestaan tegenover oudere werknemers meegenomen.

#### **Bevindingen**

Voordat de onderzoeksvragen beantwoord worden, volgen een aantal opvallende resultaten, die relevant zijn voor beleid op het gebied van inzetbaarheid.

##### *1. Het is noodzakelijk om extern en interne inzetbaarheid te scheiden*

Externe en interne inzetbaarheid blijken twee aparte begrippen. Bij externe inzetbaarheid draait het om de kansen op de arbeidsmarkt buiten de huidige werkgever. Bij interne inzetbaarheid gaat het om kansen bij de huidige werkgever. In de gebruikelijke literatuur wordt dit onderscheid niet gemaakt en wordt in feite alleen over externe inzetbaarheid gesproken. Uit ons onderzoek blijkt echter dat dit twee verschillende begrippen zijn. Dit is relevant voor het Rijk, waar de interne arbeidsmarkt door de omvang van organisaties relatief groot is. Het is overigens de vraag hoe medewerkers in het onderzoek intern en extern zelf definiëren: of ze hun eigen dienstonderdeel, het eigen ministerie of het Rijk als intern beschouwen. Dit onderzoek geeft daar geen uitsluitsel over.

Externe en interne inzetbaarheid hangen overigens wel samen; externe inzetbaarheid betekent doorgaans ook interne inzetbaarheid, maar andersom niet: een hoge interne inzetbaarheid betekent niet automatisch ook een hoge externe inzetbaarheid.

##### *2. Persoonlijkheidskenmerken hangen ook op een andere manier samen met externe en interne inzetbaarheid*

Verder wordt zichtbaar dat het hebben van een interne locus of control vooral bepalend is voor de interne inzetbaarheid. Interne inzetbaarheid hangt verder samen met het persoonskenmerk neuroticisme (emotioneel, angstig) en de werkwaarde 'ander-gerichtheid'. Externe inzetbaarheid hangt samen met de persoonskenmerken extravertie en openheid. Ook hangt het samen met de werkwaarde prestatiegerichtheid. Dit onderschrijft dat externe en interne inzetbaarheid andere begrippen zijn.

##### *3. Medewerkers verschillen in hun omgang met inzetbaarheid en mobiliteit*

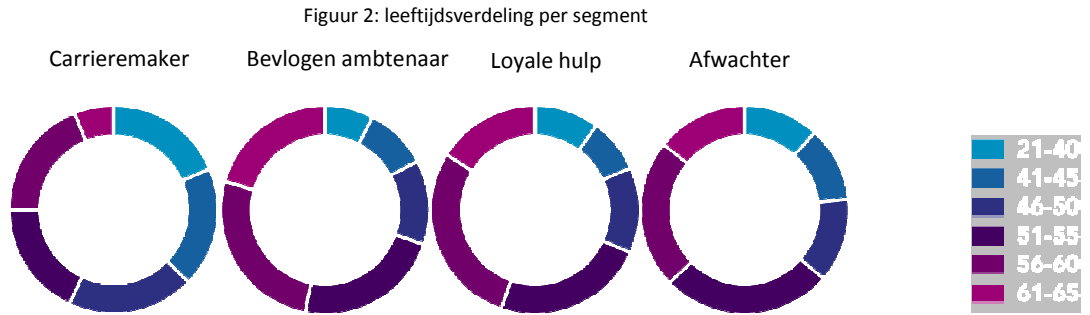
Er bestaan betekenisvolle verschillen tussen medewerkers in hun omgang met inzetbaarheid en mobiliteit. Er zijn in het onderzoek drie segmenten te onderscheiden die elk een naam hebben gekregen; een mogelijk vierde segment werd bij herhaald onderzoek niet gevonden:

- a) **Carrièremaker:** deze medewerker beschouwt zichzelf als beschikkend over een hoge externe en interne inzetbaarheid, anticipeert op de arbeidsmarkt, is sterk prestatiegericht en sterk ik-gericht, is extravert, staat open voor nieuwe ideeën, kijkt actief rond naar een nieuwe functie;
- b) **Bevlogen ambtenaar:** deze medewerker beschouwt zichzelf als iemand met een hoge interne inzetbaarheid en een lagere externe inzetbaarheid. Hij anticipeert niet op de arbeidsmarkt, is wat minder prestatiegericht en is meer ander-gericht, is extravert en staat open voor nieuwe ideeën, is trots op zijn werk. Hij/zij heeft een hoge tevredenheid met de baan en de organisatie;
- c) **Afwachter:** deze medewerker beschouwt zichzelf als iemand met een lage interne en externe inzetbaarheid. Zijn of haar persoonlijkheid kenmerkt zich door neuroticisme. Scoort laag op tevredenheid met baan en organisatie, laag op trots op het werk, laag op binding met de organisatie. Heeft een externe locus of control.
- d) Een mogelijk vierde segment werd bij herhaald onderzoek in het gehele openbaar bestuur (in opdracht van directie APS) niet gevonden, terwijl de andere segmenten wel bij dit onderzoek opnieuw naar voren kwamen. De groep die niet naar voren kwam is de 'Loyale hulp': deze medewerker is slecht intern en extern inzetbaar, scoort laag op zelf ingeschatte competentie, maar hoog op binding met de

organisatie. Hij/zij scoort ook hoog op vriendelijkheid. De loyale hulp ontleent status en eigenwaarde aan een baan bij de Rijksoverheid. Hij/zij is doorgaans laag opgeleid en laag ingeschaald;

**4. Leeftijd is geen bepalende factor**

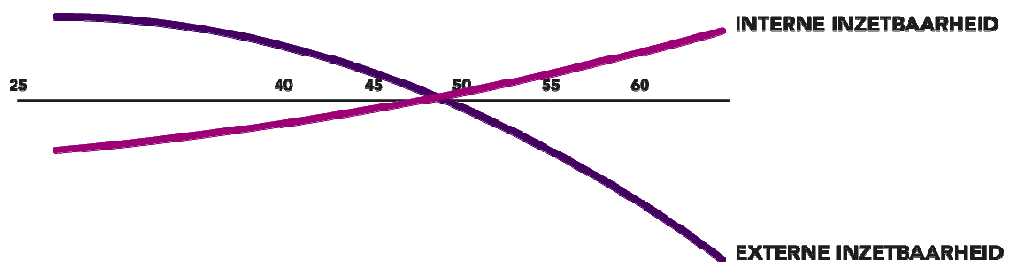
Leeftijd blijkt geen bepalende factor voor de wijze waarop medewerkers omgaan met mobiliteit en inzetbaarheid. Dit is terug te zien in de leeftijdsprofielen van de vier segmenten. Binnen elk segment komen alle leeftijden voor. De carrièremaker is gemiddeld wat jonger, maar de leeftijdsverschillen zijn klein. Bovendien vinden we onder jongeren en ouderen alle segmenten terug.



**5. Boven 45 jaar neemt externe inzetbaarheid wel af**

Tegelijkertijd neemt boven de 45 jaar de externe inzetbaarheid voor iedereen af. Dit lijkt niet zozeer aan afnemende competenties te liggen, want zichtbaar is dat de interne inzetbaarheid wel op niveau blijft. Het ligt wellicht aan de kansen die men voor zichzelf inschat op de arbeidsmarkt. Het onderzoek wijst in dit verband uit dat er vooroordelen bestaan tegenover de werkprestaties van ouderen. Dit duidt erop dat medewerkers inschatten dat de context voor het vinden van een baan bij een andere werkgever in hun nadeel is.

Figuur 3: inzetbaarheid versus leeftijd



## Aanbevelingen voor beleid

### *Stapsgewijs stretchen als algemene gedachte*

Het eerste uitgangspunt van dit onderzoek was dat mobiliteit een belangrijke doelstelling is. De vraag is daarom hoe je de mobiliteit (via inzetbaarheid) van verschillende groepen medewerkers kunt vergroten. De onderzoekers introduceren hiervoor het algemene concept van stapsgewijs stretchen. Hiermee bedoelen ze dat medewerkers, afhankelijk van hun startsituatie, in kleine stappen begeleid worden naar interne of externe inzetbaarheid.

Mensen komen immers niet in één keer tot externe inzetbaarheid als hun persoonlijkheid en waarden daar op dit moment niet bij passen. Het hebben van een interne locus of control is een belangrijke voorwaarde voor met name interne inzetbaarheid. En interne inzetbaarheid gaat op zijn beurt vooraf aan externe inzetbaarheid.

Dit betekent automatisch dat elk segment een andere aanpak krijgt. Hieronder wordt globaal beschreven hoe dat eruit kan zien.

Figuur 4: stapsgewijs stretchen



### *Elk segment vereist een andere focus*

Elk segment staat in deze lijn van inzetbaarheid op een andere plek en daaruit volgen verschillende aanpakken:

- Carrièremaker (meest inzetbaar): hier hoeft in principe zo min mogelijk aan te worden gedaan: zij hebben een persoonlijkheid en werkwaarden die inzetbaarheid en mobiliteit in de hand werken. Basismaatregelen die voor iedereen gelden, doen 'als vanzelf' ook bij dit segment hun werk.
- Bevlogen ambtenaar: je kunt overwegen deze voorzichtig te bewegen van hun al aanwezige interne inzetbaarheid naar externe inzetbaarheid, naar een werkomgeving waar hun bevlogenheid ook tot zijn recht kan komen (buiten de rijksdienst zouden dat bijvoorbeeld adviesbureaus, onderzoeksinstellingen, semi-overheidsorganisaties kunnen zijn, die op hetzelfde domein actief zijn). Een ander optie is accepteren dat deze groep alleen intern inzetbaar is;
- Afwachters (minst inzetbaar): zij ontberen de persoonlijkheid en werkwaarden die bevorderlijk zijn voor inzetbaarheid. Een eerste stap is het toewerken naar een interne locus of control, om hen te leren dat zij zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de eigen carrière. Het is ook te overwegen om een andere passie te zoeken bij de werkgever. Immers zij zijn ontevreden over de baan die zij momenteel beoefenen. Ook daarmee zijn zij (eerst intern) mobiel te maken. Bij onvoldoende succes is afscheid nemen ook een optie.

De leidinggevende speelt een voorname rol bij de begeleiding van de medewerkers. Zij zouden in deze redenering het gesprek met de medewerker moeten aangaan over een volgende stap naar inzetbaarheid.

Daarbij is het de kunst om te identificeren tot welke groep een medewerker behoort en welke maatregelen voor hen relevant kunnen zijn.

#### *Basismaatregelen noodzakelijk*

Om dit te laten werken, is in de optiek van de onderzoekers een aantal basismaatregelen noodzakelijk:

- a) Mobiliteit wordt de norm voor iedereen (met mogelijk enkele uitzonderingen). Hiermee bedoelen we dat mobiliteit tot op zekere hoogte wordt verplicht. Dit kan ook betekenen dat er voor iedereen onontkoombare maatregelen worden doorgevoerd voor (interne) mobiliteit, zoals het 3-5-7 model, een reorganisatie of aanstellingen met een beperkte contractduur. Wellicht kan dit ook via een mobiliteitsbepaling in het ARAR, hoewel dit een lange weg lijkt. Een andere oplossing is om dit op organisatie niveau of collectief (ICOP/ICBR) af te spreken. Dit is een grote stap, maar ook een met grote gevolgen; meer wisselingen van functie zorgen ook voor een veel groter aanbod van (interne) vacatures;
- b) Praktische drempels voor mobiliteit verlagen (faciliterend): de zichtbaarheid/beschikbaarheid vergroten van interne vacatures en een eenvoudig proces voor medewerkers om hierop te reageren (zoals een mobiliteitsapp);
- c) Bewerkstelligen dat demotie een normaal en bespreekbaar onderdeel van de loopbaan is;
- d) Soepeler ontslagrecht zodat afwachters die niet functioneren ook de organisatie kunnen verlaten.

#### *Flankerende maatregelen*

Daarnaast zijn een aantal flankerende maatregelen gewenst:

- a) Monitoren van positieveranderingen van medewerkers (om te volgen hoe in de praktijk wordt omgegaan met dergelijk beleid) is de voornaamste flankerende maatregel. Zonder monitoring van de mate van mobiliteit is immers heel moeilijk vast te stellen of het beleid succesvol is;
- b) Meer samenwerking tussen de departementen zal ook zorgen voor een grotere interne arbeidsmarkt en daarmee voor meer mogelijkheden voor interne mobiliteit voor medewerkers.