

FACTSHEET FLEXWERKEN GEMEENTE UTRECHT



INLEIDING

In november 2017 is er een enquête uitgezet over flexwerken binnen de Utrechtse gemeentelijke organisatie door het extern onderzoeksbureau I&O Research onder alle 5.279 medewerkers van de gemeente Utrecht. Hierop heeft 35% gereageerd (waarvan 24% tot de flexibelen behoren en 76% tot de vasten). In april 2018 is naar aanleiding van deze enquête het onderzoeksrapport *'Flexibele arbeidsrelaties. De mening van medewerkers'* verschenen. In het onderzoek is gekeken naar de tevredenheid van werknemers met een flexibele arbeidsrelatie binnen de gemeente Utrecht. Naar aanleiding van deze gemeente brede enquête is een extra verdiepend, kwalitatief onderzoek uitgevoerd bij vier organisatieonderdelen: Publiekszaken, Ruimte, Stadsbedrijven en Interne Bedrijven. In februari 2019 is aan de hand van focusgroepen gesproken met 20 flexwerkers bij vier verschillende organisatieonderdelen. Naast deze focusgroepen zijn verdiepende interviews gehouden met leidinggevenden bij elk van deze vier organisatieonderdelen en met iemand vanuit de COR. Het onderzoek is kwalitatief, wat betekent dat het niet gaat om aantallen (zoals in het eerdere onderzoek), maar om de meningen en ervaringen vanuit de verschillende flexwerkers. Hierbij moet worden opgemerkt dat representativiteit in kwalitatief onderzoek gericht is op het geven van een volledig beeld van verschillende meningen en ervaringen die bestaan binnen de doelgroep van het onderzoek. Het is gelukt om een gemêleerde groep flexwerkers te bereiken bij de vier verschillende organisatieonderdelen (verschillende contractvormen, diverse functies, verschil in duur flexibel contract). Tijdens dit onderzoek is er een duidelijk moment van informatieverzadiging opgetreden, waaruit blijkt dat het beeld dan compleet is. Het doel van dit verdiepende onderzoek is om handvatten te krijgen om de eventuele ontevredenheid die bij flexwerkers aanwezig kan zijn zo goed mogelijk weg te nemen.

De resultaten van dit kwalitatieve onderzoek staan beschreven in vier factsheets (één per organisatieonderdeel) en deze factsheet met de algemene weergave van de resultaten. In deze factsheet wordt achtereenvolgens ingegaan op de (werving van) de respondenten, de zorgpunten, de verbeterpunten, de visie van de OR en de beleidsmatige aanknopingspunten.

(WERVING VAN) DE RESPONDENTEN

WERVING

Voor het onderzoek zijn flexwerkers van de gemeente Utrecht vanuit vier organisatieonderdelen benaderd: Interne Bedrijven, Ruimte, Stadsbedrijven en Publiekszaken. Om deze flexwerkers in de gelegenheid te stellen deel te nemen aan het onderzoek, zijn zij aangeschreven met een mail op hun Utrecht account. Voor de volledigheid zijn via de uitzend- en detachingsbureaus de flexwerkers ook nog persoonlijk uitgenodigd. Eén bureau kon hier vanwege eigen privacy beleid geen gehoor aan geven. In de mail is beschreven welke doelstelling het kwalitatieve onderzoek heeft en dat het onderzoek een groepsgesprek is met een duur van gemiddeld twee uur met meerdere deelnemers. Als achtergrondinformatie is verwezen naar het onderzoek uit 2017 met een link naar het totale onderzoeksrapport en een bijgevoegde infographic voor meer informatie. De mail is ondertekend door de wethouder Personeel & Organisatie, Linda Voortman en FNV Bestuurder Gijsbert Boggia. De flexwerkers konden zich opgeven door een mail te sturen naar de onderzoekers op een apart emailadres. Een paar dagen voordat de flexwerkers deze mail hebben ontvangen, is aandacht besteed aan het onderzoek op intranet en de Tv-schermen. De leidinggevenden zijn geworven via de HRM-adviseurs van de betreffende organisatieonderdelen.



DE RESPONDENTEN

detachering	5
uitzendbureau	2
ZZP-er	8
tijdelijk contract	2
payroll constructie	3

Wanneer het gaat om externe inhuur, dan verstaan we hieronder alle arbeid met een inspanningsverplichting die voor de gemeente Utrecht wordt verricht, zonder dat er sprake is van een vast dienstverband. In dit onderzoek is in totaal met 20 flexwerkers gesproken met verschillende contractvormen: drie bij Publiekszaken, vier bij Ruimte, vier bij Stadsbedrijven en negen bij Intern Bedrijven. De opkomst blijkt in drie focusgroepen dus vrij laag te zijn. Het is niet helemaal duidelijk waardoor dit komt. In

één van de focusgroepen is aangegeven dat niet alle collega's een mailaccount hebben én dat angst ook een reden zou zijn om niet deel te nemen. In een andere focusgroep lijkt het voor deelnemers vanwege het uitroosteren wat moeilijker om deel te nemen. En verder wordt de relevantie wellicht niet door iedereen gevoeld. Overigens hebben er wel voldoende flexwerkers aan het onderzoek deelgenomen om een goed beeld van de situatie te kunnen schetsen.

De functies van de flexwerkers zijn heel wisselend van aard.

service manager	interim-manager	stedenbouwkundige	redacteur
communicatieadviseur	bestandsanalist	facilitair beheerder	klantadviseur
logistiek medewerker	omgevingscoördinator	data-invoerder	intermediair tussen afdelingen
onderzoeker	adviseur uitvoering	ingenieur	assistent contractmanager
projectmedewerker			

Daarnaast is in totaal met zes leidinggevenden gesproken: twee bij Publiekszaken, twee bij Stadsbedrijven en zowel bij Ruimte als Interne Bedrijven één leidinggevende. In deze interviews is gereflecteerd op de uitkomsten uit de focusgroepen en hebben leidinggevenden hun visie daarop gegeven. Afsluitend heeft er nog één interview plaatsgevonden met iemand vanuit de COR. Daarin is gereflecteerd op de overall resultaten uit het onderzoek en is gevraagd naar de visie vanuit de COR.



ZORGPUNTEN

Onzekerheid

Het meest genoemde zorgpunt is onzekerheid. Dat komt bij alle vier de organisatieonderdelen naar voren. De onzekerheid zit op meerdere vlakken.



Hopen op een vaste aanstelling

Met name flexwerkers die gedetacheerd zijn of werken via payroll constructie hopen regelmatig op een vaste aanstelling. Ze werken vaak op een vaste plek en doen hetzelfde werk als de vaste medewerkers. Er worden weinig mogelijkheden gezien om binnen de gemeente Utrecht door te groeien. Ook al krijgen flexwerkers de vacatures meestal doorgestuurd en mogen zij na zes maanden werken binnen de organisatie intern solliciteren, nog altijd gaan de overplaatsbaren en herplaatsbaren altijd voor. Uit interviews met leidinggevenden blijkt dat die ruimte er soms wel en soms helemaal niet is. Ook wordt aan de voorkant vaak heel duidelijk geschetst dat het echt een flexibel contract zal blijven. Wel lijkt het erop dat leidinggevenden niet altijd goed genoeg op de hoogte zijn van de wensen van flexwerkers ten aanzien van in vaste dienst willen komen.



Onzekerheid over verlenging

Verschillende flexwerkers hebben hun zorgen geuit over de verlenging van het contract. Van tevoren is voor veel flexwerkers niet duidelijk hoe lang ze uiteindelijk voor de gemeente Utrecht zullen werken. Een aantal keer wordt benoemd dat pas in een vrij laat stadium wordt aangegeven of een contract

verlengd gaat worden. Dat zorgt voor een gevoel van onzekerheid en het is lastig omdat ze daardoor niet weten of ze verder moeten zoeken naar ander werk.

Onzekerheid over toekomst



Flexwerkers die een vaste aanstelling willen en die relatief lang bij de gemeente werken door meerdere verlengingen, hebben behoefte aan loopbaanontwikkeling. Zij willen graag hun toekomstperspectief vergroten door een vast dienstverband te krijgen en om als professional door te groeien. Nu blijkt loopbaanbegeleiding voor flexwerkers niet toegankelijk. Ook een verdere ontwikkeling door extra opleiding is vaak niet toegankelijk voor flexwerkers. Door leidinggevenden wordt verschillend omgegaan met het toekennen van opleidingen. Een vraag die hierbij speelt is: wat is de verantwoordelijkheid van de flexwerker zelf en wat hoort bij goed werkgeverschap?



Onzekerheid over dagen en uren

Bij Publiekszaken speelt voor flexwerkers de onzekerheid over werkdagen en aantal uren. Dat wordt ondertussen wel ondervangen door flexwerkers een contract aan te bieden met een gemiddeld aantal uur waardoor ze een vast loon ontvangen. Verder is de roosterapp ingevoerd waarop flexwerkers ook hun voorkeur voor dagen en tijden kunnen aangeven. Wat nog wel speelt is het feit dat er regelmatig nieuwe flexwerkers worden aangenomen om de flexibiliteit op de afdeling te behouden, maar wat voor de flexwerker kan betekenen dat deze gemiddeld minder uur per week gaat werken.

Onduidelijkheid

Onduidelijkheid zit op een aantal verschillende vlakken voor flexwerkers en kan zorgen voor een 'verloren gevoel':

- Het ontbreken van een inwerkprotocol en -programma;
- Het ontbreken van inlogcodes of juiste programma's om het werk goed te kunnen uitvoeren;
- Te weinig zicht op de totale inhoud van het project;
- Onduidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is;
- Onduidelijkheid over de tijdelijke aard van het werk: hoe tijdelijk is de drukte wanneer het contract steeds verlengd wordt? En vooral wanneer er inhoudelijk geen verschil is met de vaste medewerkers.
- Onduidelijkheid over de plek in de organisatie: onder welke afdeling ze vallen en hoe zich dat verhoudt tot het project waarbinnen zij een klus doen.

Borging van kennis

Met name bij ZZP-ers geldt dat ze zich weleens zorgen maken over het borgen en overdragen van de kennis en de ervaring die zij tijdens de klus hebben opgedaan. Vaak wordt ervaren dat de kennis zo de deur uit wandelt. Leidinggevenden willen niet afhankelijk worden van externen, maar er zou wel meer aandacht voor het borgen van kennis moeten zijn.

Hoeveel flexwerkers kan een organisatie aan?

Wanneer flexwerkers worden ingehuurd hebben zij begeleiding nodig om hun werk goed uit te kunnen voeren. Deze investering is risicovol aangezien de flexwerker snel kan opzeggen. En als de investering niet goed gedaan wordt omdat er bijvoorbeeld te weinig tijd en ruimte is om dit goed te doen, kan het zijn dat ze niet het werk verrichten wat gewenst is. Door leidinggevenden is aangegeven dat het belangrijk is voor HRM om in te zien dat je niet zomaar 'een blik met flexwerkers opentrekt'.



VERBETERPUNTEN

Wanneer gekeken wordt naar alle verbeterpunten die zijn genoemd, dan zijn ze in grote lijnen terug te brengen tot het vergroten van duidelijkheid en transparantie voor flexwerkers én zorgen voor een gevoel van gelijkwaardigheid. Dat is in alle focusgroepen het meest naar voren gekomen en dat wordt veelal ook herkend door de leidinggevenden. Onder deze twee belangrijkste punten vallen eigenlijk alle verbeterpunten die door de verschillende flexwerkers zijn

genoemd. Veel verbeterpunten zijn niet direct van toepassing op ZP-ers, die veelal zelf voor een flexibel contract kiezen en geen vaste aanstelling ambiëren.

Duidelijkheid & transparantie

Veel flexwerkers hebben behoefte aan duidelijkheid over hun contract. Dit is in alle vier de focusgroepen aan bod gekomen. Concrete verbeterpunten zijn:

- in een vroegtijdiger stadium duidelijkheid geven over het verlengen of stopzetten van het flexibele contract;
- een vast contract in het vooruitzicht stellen bij goed functioneren (met name bij regulier werk);
- goed verwachtingenmanagement doordat leidinggevenden een open gesprek voeren over eventueel vervolg.

Verder is er behoefte aan transparantie over de organisatie. Dit geldt ook voor de groep ZP-ers.

Concrete verbeterpunten zijn:

- Als organisatie duidelijk zijn in wat je vraagt en verwacht van de flexwerker en wat je levert als organisatie;
- Een overzicht van de organisatiestructuur: weten wie waarvoor verantwoordelijk is;
- Weten wie er allemaal werken aan bepaalde projecten en tot wanneer.

Je gelijkwaardig voelen

Ook zijn er in alle vier de focusgroepen verbeterpunten genoemd die te maken hebben met 'je gelijkwaardig voelen'. Veel flexwerkers (behalve ZP-ers) hebben daar behoefte aan. Zeker wanneer ze al langer flexwerker zijn voor de gemeente en soortgelijk werk of regulier werk doen zoals de vaste medewerker. Dit kan uiteindelijk zorgen voor een meer betrokken en zelfredzame flexwerker. Concrete verbeterpunten zijn:

- Gebruik kunnen maken van het loopbaancentrum;
- Kansen (op een vaste baan) en groei mogelijkheden beschikbaar stellen voor flexwerkers;
- Ook als flexwerker door kunnen groeien in de functie;
- Mee kunnen doen aan sociale activiteiten, zoals studiedagen, personeelsuitjes;
- Als flexwerker gebruik maken van opleidingsmogelijkheden;
- Een inwerkprogramma voor flexwerkers, evenals voor vaste krachten;
- Meer afwisselend werk doen, net als vaste krachten;

Voor alle flexwerkers (inclusief ZP-ers) gelden de volgende verbeterpunten:

- Verbetervoorstellen van flexwerkers ook serieus nemen;
- Flexwerkers informeren over het (hogere) doel van een project zodat ze de context beter begrijpen en op basis daarvan beter werk kunnen leveren;
- Eigen dagen kunnen kiezen, net als vaste medewerkers. Bij Publiekszaken wordt dit punt al ondervangen door de nieuwe roosterapp, maar het is ook aangegeven door ZP-ers die graag hun eigen tijd willen indelen;

Inzetten op kwaliteit

Sommige ZP-ers worden ingezet voor regulier werk en zien als verbeterpunt dat je een ZP-er juist zou moeten inhuren vanwege de specifieke expertise die deze persoon in huis heeft.

Flexwerker neemt zelf initiatief

Een verbeterpunt dat van toepassing is op de flexwerker zelf is dat flexwerkers hun flexcontract zelf bespreekbaar maken bij het management. Vaak weet het management van niets, waardoor er onvoldoende rekening met de flexwerker wordt gehouden. Hier ligt ook een stuk eigen verantwoordelijkheid van de flexwerker zelf.

Goede werking van Marktplaats

Het systeem van Marktplaats moet goed toegankelijk zijn voor externen, zodat de gemeente geen potentieel geïnteresseerd personeel misloopt. Wel zou het systeem in de tweede helft van 2018 al geoptimaliseerd zijn.



VISIE VANUIT OR

Flexwerken is ook een belangrijk onderwerp voor de OR. Vanuit de OR is het een aandachtspunt dat de afspraken rondom het flexwerken op een juiste en zuivere manier worden uitgevoerd en dat het transparant en helder is voor iedereen. En dat er duidelijkheid is over wat flexwerkers kunnen verwachten ook met betrekking tot een vaste aanstelling.

Flexwerken kan kerncompetentie verliezen

De OR communiceert over nieuwe afspraken met betrekking tot flexwerken. Zoals flexwerkers als interne kandidaat meenemen wanneer ze zes maanden voor de gemeente werken. Aan de ene kant wordt flexwerken echt als flexibel ingezet voor een tijdelijke klus of op een project voor vervanging zwangerschap. De meerwaarde van flexwerkers is dat er veel verschillende soorten mensen met nieuwe gedachten en energie worden binnen gehaald. Dit is van meerwaarde voor de organisatie, waar ook veel mensen 'met kleppen op lopen'. Aan de andere kant wordt ook structureel van een grote groep flexwerkers gebruik gemaakt. Dat staat haaks tegenover het flexibel inzetten van mensen, wat eigenlijk de kerncompetentie is van flexwerken.

Complexe omgeving en risicobeheersing

Vanuit goed werkgeverschap zou het misschien juist zijn om de groep flexwerkers klein te houden en meer mensen aan te nemen, maar dat lijkt gemakkelijker gezegd dan gedaan. De organisatie kan niet altijd het risico nemen om veel flexwerkers vast aan te nemen. Bijvoorbeeld het aanbieden van een jaarcontract aan een flexwerker is omgeven van financiële risico's omdat de gemeente dan eigen risicodragers is. Verder kan het werken met flexibele inzet gunstig zijn omdat de organisatie allerlei veranderingen voorziet, waar dan flexibel op ingespeeld kan worden. En als de verandering dan langer op zich laat wachten dan voorzien, dan blijft die grote groep flexwerkers binnen de organisatie bestaan, zoals dat nu bij Stadsbedrijven gebeurt. Bovendien heeft een gemeentelijke organisatie te maken met zaken waar moeilijk op te anticiperen valt zoals wetgeving die verandert of taken die wegvallen, waardoor het juist gunstig is om met flexibele inzet te werken.

Eindeloos flexwerken zou niet moeten kunnen

Monitoring hoe lang flexwerkers binnen de organisatie werken vanuit HRM is van belang. Eindeloos verlengen zou niet mogen voorkomen. Bij flexwerkers die meerdere verlengingen hebben gehad, moet uiteindelijk de vraag worden gesteld of de organisatie een vast contract wil aanbieden. Daarvoor is het van belang dat de organisatie in beeld heeft wat er aan personeel en inzet nodig is en waar. Dat overzicht is er nu onvoldoende. Door strategische personeelsplanning zou daar op termijn meer zicht op moeten komen. Het is niet de vraag of flexwerkers begeleid moeten worden in hun loopbaan, maar of de gemeente een flexwerker vast in dienst wil nemen.



BELEIDSMATIGE AANKNOPINGSPUNTEN

In het onderzoek is zowel aan de flexwerkers als leidinggevend en OR gevraagd om zorg- en verbeterpunten te formuleren. Tot slot is ook gevraagd naar beleidsmatige aanknopingspunten. Daarnaast kan een aantal beleidsmatige aanknopingspunten gefilterd worden uit de informatie die is opgehaald.

Gemeente breed afstemmen

Op dit moment vindt er gemeente breed nog niet veel afstemming plaats op het gebied van flexwerken. Vanuit Stadsbedrijven en Interne Bedrijven is aangegeven dat het ook binnen het organisatieonderdeel zelf niet echt gebeurt. Er wordt daarom wisselend omgegaan met flexwerkers en er wordt niet één duidelijke lijn in getrokken. Het kan gaan over zaken als contractvormen, gemiddeld aantal uren werken, salariëring, omgaan met vaste aanstellingen, toekennen van opleidingsbudget aan flexwerkers, mogen participeren in sociale aangelegenheden, afspraken over meenemen van eigen laptop en telefoon (bij ZZP-ers), inwerkprotocollen en –programma's.

Meer zicht krijgen op flexwerkers

Uit een aantal focusgroepen blijkt dat er vaak onduidelijkheid is over wie waarvoor verantwoordelijk is. Soms weten flexwerkers niet bij wie ze terecht kunnen met vragen of problemen. Een enkeling geeft zelfs aan geen leidinggevende te hebben. Het is van belang dat flexwerkers weten onder wie ze vallen en bij wie ze terecht kunnen met vragen en problemen. Verder moeten eventuele verlengingen goed en op tijd geregeld worden.

Verder moet er gemeente breed onderscheid worden gemaakt naar 'soort flexwerker'. Uit dit onderzoek blijkt heel duidelijk dat het gaat om hele verschillende flexwerkers met wisselende ambities en wensen. Het gaat in grote lijnen om de tweedeling: mensen die al heel lang flexwerken en graag in vaste dienst willen werken én mensen die graag tijdelijk willen flexwerken en geen vast dienstverband ambiëren (veelal de ZZP-ers). Deze groepen vragen namelijk om heel andere zorg en aandacht.

De gemeente zou in beeld moeten krijgen hoeveel personeel ze nu en in de toekomst nodig hebben en of flexwerkers de intentie hebben om te blijven. Nu lijkt er vaak ad hoc ingehuurd te worden zodra er ergens een tekort ontstaat.

Faciliteren van een goed aanspreekbare organisatie

Vanuit de COR wordt de wens uitgesproken dat medewerkers belangrijke signalen (blijven) aangeven en dat de organisatie er vervolgens ook wat mee doet. Dan gaat het over een bepaalde cultuur, die niet makkelijk aan te passen is, maar waarbij wel bedacht moet worden hoe het gefaciliteerd kan worden.

Verantwoordelijkheid op verschillende niveaus

Ten aanzien van het doorvoeren van verbeterpunten, zien veel flexwerkers en leidinggevenden dat de verantwoordelijkheid hiervoor op verschillende niveaus ligt, zowel bij het management als bij de flexwerkers. Het moet vooral duidelijk zijn wie waarvoor verantwoordelijk is en de flexwerkers moeten zich gehoord voelen.

Flexwerkers zien een belangrijke rol weggelegd voor het 'midden management' in:

- het lijntje aanhouden met de flexwerker ten aanzien van procesafspraken
- de voortgang bespreken
- duidelijkheid verschaffen over contractverlenging.

Verder is elke afdeling verantwoordelijk voor zijn eigen flexwerkers. Voor HRM wordt een coördinerende rol in dit geheel gezien.

Omgaan met waardevolle arbeidskrachten

Het lijkt zinvol om beter te kijken naar hoe er kan worden omgegaan met flexwerkers die waardevol zijn voor de organisatie. Mensen die ingewerkt zijn, gemotiveerd zijn en veel kennis hebben én die graag een vast dienstverband willen. Dat er een mogelijkheid komt om mensen een vast dienstverband te geven.

Nadenken over de toegevoegde waarde van flexwerken

De gemeente Utrecht zou goed moeten kijken naar het vraagstuk van de flexibele schil:

- Wat zijn de kosten van flexwerken in vergelijking met mensen in vaste dienst aannemen?
- Wat is de toegevoegde waarde van flexwerken?
- Hoeveel flexwerkers worden al langdurig ingehuurd?
- Wat is de aard van het werk van flexwerkers: gaat het om regulier werk, tijdelijk werk, projecten?
- Kunnen mensen die langdurig binnen de organisatie werken een vaste aanstelling krijgen?
- Hoe zit het met het borgen van kennis?

Een plan maken vanuit de realisatie van opgaven

Het lijkt erop dat er nu bureaucratisch wordt gekeken naar personeelsplanning en flexwerkers. De gemeente kan meer kijken vanuit de realisatie van opgaven en vervolgens wat er dan nodig is om mooie resultaten te behalen. Dan wordt de verbinding gelegd tussen het businessdoel en het vraagstuk van de stad in plaats van het proces te willen verbeteren. Dat betekent dat de gemeente ook wendbaar moet zijn in capaciteit en dat daar een goed plan voor moet liggen over hoe er wordt omgegaan met flexwerkers en vaste krachten.