

Vergaderjaar 1994–1995

23 468

Algemene Bestuursdienst

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 december 1994

Hierbij zend ik u de nota «Koers naar de Algemene Bestuursdienst». De ministerraad is op 25 november jl. akkoord gegaan met deze nota.

Ik ben van plan in 1995 te starten met de uitvoering van het in hoofdstuk 6 van de nota aangegeven plan van aanpak. Daarbij wordt voorrang gegeven aan het instellen en inrichten van het ABD-bureau, waarvan ik het hoofd en de medewerkers in het eerste kwartaal van 1995 zou willen hebben aangesteld.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

Inleiding

De omgeving waarin de rijksdienst¹ functioneert is in beweging, en wel zodanig dat er een duidelijke invloed van uit gaat op het functioneren van die rijksdienst.

Het beraad van Secretarissen-Generaal heeft in 1993 een analyse geformuleerd met betrekking tot de meest essentiële ontwikkelingen die zich in (de omgeving van) de rijksdienst voordoen in het rapport «De organisatie en werkwijze van de rijksdienst». Uit deze analyse blijkt dat de praktijk van het openbaar bestuur wordt beïnvloed door ontwikkelingen van staatsrechtelijke aard, door internationalisering van het beleid en door verhoogde eisen die de maatschappij stelt.

De maatschappelijke vraagstukken worden steeds complexer en de schaal waarop deze zich bewegen steeds groter. Dit komt ondermeer door de toenemende onderlinge verwevenheid van verschillende maatschappelijke vraagstukken en het toegenomen (departements- en landsgrens-) overschrijdende karakter van veel beleidsonderwerpen.

De beleidsvraagstukken van vandaag vragen om een integrale aanpak. Een integrale aanpak tussen de verschillende lagen van het openbaar bestuur, maar ook binnen de rijksoverheid zelf.

Samenwerking, teamwork en een projectmatige werkwijze zullen steeds meer opgang maken. Een integrale aanpak noodzaakt tot een hoogwaardig en breed inzetbaar ambtelijk apparaat dat in staat is om over de grenzen van het (departements)onderdeel heen te kijken, en dat daarvoor optimaal is toegerust door een brede ervaring en een toegesneden ontwikkel- respectievelijk opleidingsprogramma. Onder het politiek ingegeven motto «een rijksdienst die minder kost en (nog) beter werkt» worden bovendien verhoogde eisen gesteld aan het functioneren en de kwaliteit van het personeel.

Dit alles zal zijn weerslag moeten krijgen in de ABD die gestalte krijgt op het kruisvlak van de bestuurlijke, organisatorische en personele ontwikkelingen die zich momenteel in de rijksdienst manifesteren. In een definitie van de ABD moeten de verschillende hiervoor weergegeven ontwikkelingen een plaats krijgen. Bij de ABD wordt dus gedacht aan de rijksdienst van de toekomst in een herziene organisatorische vormgeving en met een daarbij aansluitend vernieuwd personeelsbeleid.

De ABD is derhalve het perspectief van het hogere ambtenarenapparaat van de tot zijn kerntaken teruggebrachte rijksdienst, waarin het personeelsbeleid gericht is op de kwaliteit van dat apparaat.

De activiteiten rond de ABD zullen zich richten op ambtenaren in hoofdgroep V en VI die zijn aangesteld in algemene dienst van het rijk.

Tijdens de discussies over de bestuurlijke vernieuwing in de Tweede Kamer eind 1993 is een breed draagvlak geconstateerd voor de verdere ontwikkeling van een ABD. De Tweede Kamer heeft daarbij vanuit het oogpunt van de vorming van kerndepartementen en het doorbreken van de verkokering binnen de rijksdienst de wens uitgesproken vaart te zetten achter deze ontwikkeling.

In de nota «Een ABD in het vizier»², die in juni 1993 het licht zag, zijn de eerste contouren van een toekomstige ABD geschetst. De Ministerraad heeft de nota in 1993 besproken en geaccordeerd. De nota heeft ondermeer een rol gespeeld in de Tweede Kamer-discussie rondom de bestuurlijke vernieuwing. Het huidige kabinet heeft in het regeerakkoord met het oog op de gewenste vernieuwingen in de rijksdienst afgesproken dat «de ABD met een verplichtend karakter wordt ingevoerd».

¹ In deze nota wordt onder rijksdienst verstaan: de departementen en hun intern verzelfstandigde diensten.

² «Een ABD in het vizier», Directie Personeelsmanagement Rijksdienst, juni 1993. Zie ook brief en nota (kamerstuk 1992-1993 nummer 23 468) aan de Tweede Kamer.

Tegen de achtergrond van deze door politiek en kabinet uitgezette koers zal de komende periode derhalve met kracht worden toegewerkt naar de verdere opbouw van de ABD.

Doel van deze herinrichting van de rijksdienst is te komen tot een kleiner, transparanter en flexibeler overheidsapparaat. De topambtenaren als dragers van de vernieuwingen in de rijksdienst zullen bij deze veranderingen een voorbeeldfunctie moeten vervullen. De ABD zal echter ook via een «bottom-up»-werkwijze tot stand moeten komen.

Vanuit de personele invalshoek wordt aan de opbouw van de ABD een wezenlijke bijdrage voorzien door de bovendepartementale regiefunctie en de facilitering met betrekking tot de personeelsvoorziening en loopbaanontwikkeling voor het topmanagement van de rijksdienst te versterken. Het is daarnaast van wezenlijk belang dat ook op departementaal niveau het ABD-personeelsbeleid een sterke impuls krijgt. Daarbij wordt een adequate aansluiting van het bovendepartementale met het departementale ABD-personeelsbeleid bewerkstelligd.

In deze nota «Koers naar de Algemene Bestuursdienst» staat een verdere uitwerking van de ontwikkeling van een ABD-personeelsbeleid centraal. Een nauwe samenhang met de bestuurlijke en organisatorische ontwikkelingen in de rijksdienst is evident. Uitgekristalliseerd zijn deze ontwikkelingen echter nog niet. Met het oog op het noodzakelijke groeiproces kan evenwel niet worden gewacht met de ontwikkeling van de personeelsvoorziening voor de ABD.

In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de bestuurlijk-organisatorische ontwikkelingen in de rijksdienst en de consequenties daarvan voor de kwaliteiten van het personeel. Het tweede hoofdstuk behandelt de wijze waarop aan de opbouw van de ABD gestalte zal worden gegeven. Het personeelsbeleid in de ABD wordt in hoofdstuk 3 uitgewerkt, waarna in hoofdstuk 4 de arbeidsvoorwaardelijke elementen centraal staan. In het vijfde hoofdstuk wordt ingegaan op de invulling van de rollen van de Ministerraad, van de ministeries, van het SG-beraad en van het ministerie van Binnenlandse Zaken in de opbouw van de ABD. In hoofdstuk 6 staat het plan van aanpak en tenslotte wordt in hoofdstuk 7 aangegeven wat de financiële consequenties zijn.

HOOFDSTUK 1. BESTUURLIJK-ORGANISATORISCHE ONTWIKKELINGEN EN CONSEQUENTIES VOOR DE KWALITEIT VAN HET PERSONEEL

1.1 Inleiding

De ontwikkeling van de ABD hangt nauw samen c.q. is onlosmakelijk verbonden met actuele discussies over (het verbeteren van) het functioneren van de rijksdienst. Kabinet en parlement hebben te kennen gegeven de grote problemen die de samenleving van de jaren negentig en 2000 kenmerken slagvaardig te lijf te willen gaan met een ambtenarenapparaat dat met kracht en flexibiliteit op verschillende niveaus inspeelt op de desbetreffende problematiek. Daarbij mag geen tijd en effectiviteit verloren gaan met verkokerde departementale organisaties, met ambtenaren die onvoldoende in staat zijn over de muren van het departement heen te kijken, met territoriumkwesies en dergelijke.

De commissie Wiegel en het beraad van SG's hebben de verdere vorming van kerndepartementen bepleit. In dit kader is ook het voornemen geuit om bepaalde beleidsproblematieken aan te pakken in interdepartementale projectorganisaties die rechtstreeks rapporteren aan (project)ministers. Teamwork in tijdelijke samenwerkingsverbanden zal een steeds grotere rol gaan spelen. Aansluitend hierop zal een omslag

gemaakt moeten worden van statisch-functionele naar meer flexibele dienstgerichte organisaties.

Deze bestuurlijk-organisatorische ontwikkelingen gaan gepaard met een verschuiving in de kwaliteitseisen die aan het personeel in brede zin worden gesteld. In dit hoofdstuk wordt ten eerste ingegaan op de bestuurlijk-organisatorische aspecten die de aanleiding vormen om de ontwikkeling van de ABD krachtig ter hand te nemen. Tevens worden de consequenties behandeld van de geschetste ontwikkelingen op het profiel en de kwaliteitseisen van de ambtenaar die in de ABD functioneert.

1.2 Bestuurlijke vernieuwingen

In het regeerakkoord stelt het kabinet dat bestuurlijke vernieuwing in velerlei opzicht geboden is. Erkend wordt dat bepaalde vraagstukken zoals bij voorbeeld het milieuvraagstuk dusdanig complex zijn dat ze het oplossend vermogen van de traditionele, tot verkokering geneigde overheidsaanpak te boven gaan. Dit betekent dat de rijksdienst zal moeten overgaan tot een aanpak waarin samenwerking tussen verschillende departementen – en indien nodig ook met andere bestuursorganen – centraal staat. Een dergelijke samenwerking kan zonder sturing vanuit de Ministerraad zelf niet tot stand komen. In dit verband wordt daarom in het regeerakkoord afgesproken dat «de Ministerraad zal worden geactiveerd, opdat besluiten worden genomen over de formulering van het probleem en een daarbij passend, samenhangend en evenwichtig beleid, waarna de uitvoering wordt toegedeeld aan de departementen». Een integrale benadering van problemen en samenwerking tussen departementen kan verder op verschillende wijzen tot stand worden gebracht.

Zo geven ministeriële commissies van begin af aan sturing aan beleidsprocessen. Een verdergaande variant is het voornemen om het projectministerschap te introduceren. De project-minister krijgt een projectorganisatie met personeel en afdoende middelen, waaronder een eigen budget, en een pakket bevoegdheden vanuit de bij het vraagstuk betrokken departementen toegewezen. De desbetreffende projectorganisatie moet snel gestart en even zo snel weer afgebouwd kunnen worden. Minder vergaand is een constructie waarbij interdepartementale samenwerkingsverbanden in het leven worden geroepen met een specifieke taakopdracht.

Al deze interdepartementale projecten vragen om personeel met een rijksbrede oriëntatie, dat gericht is op samenwerking en dat in staat is om zich (tijdelijk) «los te weken» van hun basisdepartement.

1.3 Organisatorische vernieuwingen

Parallel aan en soms volgend op de bestuurlijke vernieuwingen doen zich in de rijksdienst ook organisatorische vernieuwingen voor. De vele, zich in snel tempo opvolgende reorganisaties, getuigen van een omwenteling in het functioneren van de rijksdienst. Tot voor kort was het motto vooral: bezuinigen op de volumes van personeel en het gelijktijdig werken aan een verbetering van de doelmatigheid en efficiency. De huidige en nog aan te brengen veranderingen zijn echter veel meer gericht op vernieuwingen binnen de rijksdienst die het oogmerk hebben de kwaliteit van het functioneren te verbeteren.

De onderdelen van de rijksdienst zullen zich vanuit het huidige meer hiërarchisch, statisch en gesloten organisatieperspectief ontwikkelen in de richting van platte, dynamische en open organisaties. De oriëntatie van de organisaties zal op de schaal «interne-externe gerichtheid» verschuiven in de richting van «externe gerichtheid». Dit vraagt van de ambtenaren een grotere gevoeligheid voor de signalen van hun klanten.

De grotere verantwoordelijkheid binnen werkeenheden en het

wegvallen van managementlagen zal ertoe leiden dat alle niveaus binnen de eenheid hun eigen verantwoordelijkheid (kunnen) nemen in het verrichten van hun taak. Er moet, met andere woorden, een cultuur ontstaan waar ruimte is voor nieuwe initiatieven, waar een actieve werkinstelling kan floreren, waar externe communicatie met de «klanten» door de gehele organisatie heen wordt beoefend en waar zowel interne als externe samenwerking de leidende werkwijze is.

1.4 Kerndepartementen en verzelfstandiging van de uitvoering

Een belangrijke ontwikkeling in de organisatie van de rijksdienst is de vorming van kerndepartementen. In de kerndepartementen, die in de actuele discussies ook wel bestuursdepartementen worden genoemd, staat de strategische beleidsvoering en het beleid op hoofdlijnen centraal. Van de ambtenaren in deze setting wordt verwacht dat zij in een complexe beleidsomgeving met een veelheid aan actoren op een zelfstandige wijze in staat zijn vorm en inhoud te geven aan de beleidsontwikkeling. Dit stelt eisen aan het communicerend en initiërend vermogen en aan het creativiteits-gehalte van ambtenaren.

De uitvoering van beleid is in dit model op afstand geplaatst van de kernministeries in agentschappen of zelfstandige bestuursorganen, dan wel geheel afgestoten. De managers en medewerkers van de verzelfstandigde diensten hebben een grote mate van zelfstandigheid. Zij dragen verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen en voor de resultaten van hun werkeenheden. Van te voren ligt vast met welk budget welke resultaten in de vorm van diensten en/of produkten minimaal behaald dienen te worden. Voor de werkwijze betekent dit dat er veel meer output- en klantgericht gewerkt zal worden, en dat het management en de medewerkers beoordeeld (kunnen) worden op de door hen geleverde prestaties.

1.5 Gedifferentieerde sturingsvormen

De ABD-ontwikkeling is niet alleen relevant voor de ontwikkeling naar kerndepartementen, maar voor het totale bestuurlijke aanpassingsproces waarin juist ook de relatie tussen uitvoering en beleid van belang is.

De scheiding van beleid en uitvoering leidt ertoe dat met interne verzelfstandigingen de uitvoerende diensten op afstand van het kernministerie (gaan) functioneren, maar wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Dit betekent dat de sturing vanuit het kernministerie op afstand plaatsvindt. Momenteel zijn hiervoor verschillende sturingsconcepten in ontwikkeling en in de praktijk zullen deze stapsgewijs evolueren.

De managers en beleidsmakers in de rijksdienst krijgen door het voorgaande – elk op hun eigen niveau – te maken met nieuwe rollen. Die rol zal gekenmerkt worden door een intermediair aspect (de netwerker), een onderhandelingsaspect (de onderhandelaar) en een begeleidend aspect (de coach). Bij dit alles moet er tevens recht worden gedaan aan de verschillende actoren in het beleidsproces, te weten de politieke en/of ambtelijke top, de verzelfstandigde diensten, de maatschappelijke organisaties en de burger. Het topmanagement in de rijksdienst staat daarbij voor de uitdaging om in dit proces een spilfunctie te vervullen, waarbij tegen de achtergrond van vernieuwde aansturingsmechanismen tussen politiek en departementen het vervullen van de intermediaire rol richting agentschappen en de politiek steeds belangrijker wordt.

Omgekeerd wordt daardoor de verantwoordelijkheid van de agentschappen en dus van het management van de agentschappen scherper geprofileerd in het belang van een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke uitvoering van beleid.

Om de ontwikkeling en uitvoering van beleid met elkaar verbonden te houden zal expliciete aandacht uit moeten gaan naar het vorm en inhoud geven van terugkoppelingsmechanismen.

Voor het management en de medewerkers is en blijft het van belang dat er «feeling» is met zowel de beleidskant als de uitvoeringskant van het werk in de ABD. Dit zal worden bevorderd door de ABD-er in beide settings werkervaring op te laten doen.

1.6 Managementstijl

De bestuurlijke en organisatorische vernieuwingen vragen om een andere werkwijze van het management. Integraal management is sterk in opkomst. Het oogmerk daarbij is om de beleidsvraagstukken te benaderen vanuit een brede invalshoek en daarbij verder te kijken dan een specifiek deelbelang. Belangrijk in dit kader is dat de manager een (intern en extern) netwerk van relaties opbouwt en onderhoudt. Het werken in samenwerkingsverbanden komt steeds meer centraal te staan. Tevens is de integraal manager verantwoordelijk voor de algehele bedrijfsvoering van het desbetreffende organisatie-onderdeel, en dat betreft alle beheersaspecten, van financiële tot organisatie- en personele kwesties.

Een netwerkgericht, gemotiveerd en geïnteresseerd personeelsbestand is van wezenlijk belang. Het zal voor een deel afhangen van de capaciteit en van de leiderschapstijl van het management om hieraan vorm en inhoud te geven. Voor het management in de rijkdienst zal de faciliterende leiderschapstijl voorop moeten staan. Kenmerken van deze stijl zijn het vermogen een inspirerende werkomgeving te creëren en de medewerkers in staat te stellen hun professionaliteit al lerende verder te ontwikkelen.

1.7 De ABD en de missies van de rijkdienst op weg naar 2000

In het licht van de bestuurlijk-organisatorische veranderingen in de rijkdienst zal de totstandkoming van de ABD een forse bijdrage moeten leveren aan de volgende twee missies van de rijkdienst op weg naar 2000:

Een verbetering van het functioneren van de rijkdienst en de daarmee verbonden kwaliteit van het overheidsproduct

Kernwoorden hierbij zijn:

- een samenhangende en integrale beleidsvoering;
- snel, krachtadig en resultaatgericht handelen;
- een efficiënte organisatie;
- flexibel inspelen op veranderingen en wensen in de omgeving;
- een hoge mate van dienstgerichtheid.

Een verbetering van de kwaliteit van het rijksoverheidspersoneel

- rijksbrede oriëntatie;
- initiatiefrijk;
- output- en klantgericht;
- feeling voor beleid en uitvoering;
- netwerkgericht;
- integrale managementkwaliteiten;
- leiderschapskwaliteiten;
- onderhandelingskwaliteiten.

De bestuurlijke, organisatorische veranderingen binnen de rijkdienst zullen zich blijven ontwikkelen. Met het oog op de noodzakelijke groei-processen hoeft echter met de start van de personele aspecten van de

ABD niet gewacht te worden tot de organisatorische visie op de rijksdienst geheel is uitgekristalliseerd. Vanuit de personele invalshoek zal met de vorming van de ABD worden gestreefd naar:

- * een verhoging van de intra- en interdepartementale mobiliteit van het personeel;
- * een verbreding van (specifieke) werkervaring van het personeel;
- * het ontwikkelen van noodzakelijke nieuwe expertise bij het personeel;
- * het ontwikkelen van eigentijdse (management)vaardigheden bij het personeel.

Met de vorming van de ABD wordt mede bereikt dat de aantrekkelijkheid van de rijksdienst op de arbeidsmarkt toeneemt. Immers, door de beoogde vernieuwingen in het functioneren van de rijksdienst krijgt de kwaliteit van het werk een duidelijke impuls. Interessant, verantwoordelijk en hoogwaardig werk in de ABD maakt de rijksdienst op de arbeidsmarkt aantrekkelijker, met name voor (toekomstige) managers. Een goed functionerende ABD kan daarbij voor de ambtenaren – die trots zijn op hun ambtelijke status en positie bij de overheid – het ontstaan van een «esprit de corps» in de hand werken.

HOOFDSTUK 2. OPBOUW ABD

2.1 Doelgroep ABD

De doelgroep van de ABD¹ omvat zowel het management als alle ambtenaren die zijn aangesteld in algemene dienst van het rijk in hoofdgroep V en VI.

De doelgroep is daarmee breder dan de bestaande Intertop-doelgroep. Intertop is het gegevensbestand waarin het topmanagement van de rijksdienst en potentiële kandidaten daarvoor zijn opgenomen. Het is opgezet na een besluit van het kabinet in 1992. Het doel was om hiermee een interdepartementaal loopbaaninstrument voor de ambtelijke top te verkrijgen in het kader van een Management Development-beleid voor topmanagers. De Intertop-doelgroep bestaat uit de Secretarissen-generaal, de Directeuren-generaal, hun plaatsvervaarders en een beperkt aantal directeuren. Intertop is als zodanig de eerste stap te noemen in de ontwikkeling van een ABD.

Argumenten om nu ten behoeve van de ABD tot een bredere doelgroep te komen zijn:

- * De Tweede Kamer heeft in de discussie over de bestuurlijke vernieuwing en de organisatie van de rijksdienst uitdrukkelijk de wens geuit om de doelgroep van een ABD te vergroten naar alle beleidsambtenaren. De voorgestane verbreding van de doelgroep komt hieraan tegemoet.

- * Bij het perspectief van een tot zijn kerntaken teruggebrachte rijksdienst zullen aan alle beleidsambtenaren bepaalde kwaliteitseisen worden gesteld, ondermeer op het gebied van communicatieve- en managementvaardigheden en mobiliteit. Deze ambtenaren rouleren in principe door de rijksdienst en zullen een basispakket aan kwalificaties in/bij zich moeten hebben.

- * Sinds 1 juli 1993 zijn alle ambtenaren uit hoofdgroep V en VI (schalen 10 en hoger) aangesteld in algemene dienst van het rijk.

¹ De ABD omvat het personeel van in beginsel de ministeries en de agentschappen. Tot de ABD worden niet gerekend:
– een aantal functies bij Buitenlandse Zaken, omdat deze exclusief onderdeel zijn van de Dienst Buitenlandse Zaken aldaar;
– het burgerpersoneel van Defensie, omdat dit onder de sector Defensie valt;
– de Hoge Colleges van Staat, omdat het personeel aldaar niet is aangesteld in algemene dienst van het rijk.

2.2 Omvang doelgroep

De totale doelgroep van de ABD omvat daarmee momenteel een kleine 30 000 ambtenaren. Met de ontwikkeling van kerndepartementen en de daarmee samenhangende verzelfstandiging van uitvoerende diensten kan deze doelgroep qua volume op termijn kleiner worden. In tabel 1 is te zien hoe de verdeling van de ABD-ambtenaren in de rijksdienst over de schalen is.

Zoals reeds gesteld heeft de doelgroep van de ABD betrekking op de in algemene dienst van de sector rijk aangestelde ambtenaren.

Nadere afspraken worden nog gemaakt over welke functies eventueel uitgezonderd worden van de ABD. Hiervoor is besluitvorming in de Ministerraad vereist.

Tabel 1: De ABD in volume¹ (in aantallen medewerkers)

schalen	aantal vrouwen	aantal mannen	totaal
≥19	6	74	80
18	7	105	112
17	24	268	292
16	30	509	539
15	64	975	1 039
14	213	2 401	2 614
13	256	2 073	2 329
12 ²	1 011	5 020	6 031
11 ²	1 723	6 969	8 692
10 ²	1 698	6 237	7 935
totalen	5 019	24 631	29 663

Het is mogelijk om met organisaties waarmee duidelijke relaties bestaan zoals de Hoge Colleges van Staat, ZBO's, adviesraden e.d. een convenant aan te gaan met het oogmerk aansluiting bij de ABD te bewerkstelligen. Dit geldt ook voor andere sectoren dan het rijk zoals het burgerapparaat van Defensie, provincies en gemeenten. Uitgangspunt daarbij is dat participatie zoveel mogelijk geschiedt op basis van evenredigheid, dat wil zeggen dat zowel mensen als functies meedraaien in het kader van vacaturevoorziening en functiewisseling.

Rechtspositioneel blijft er vanzelfsprekend een duidelijk onderscheid tussen het personeel van de rijksdienst en het personeel van andere sectoren en organisaties, dat in het bestand van de ABD is opgenomen.

Binnen de doelgroep ABD zal aan de doorstroom van vrouwen naar hogere functies extra aandacht worden gegeven.

2.3 Consequenties omvang doelgroep voor verdere activiteiten

De omvang van de doelgroep maakt voor de verdere activiteiten rond de ABD een gedifferentieerde aanpak noodzakelijk. Wat betreft de ontwikkeling van het ABD-personeelsbeleid zal een tweesparenbeleid worden uitgewerkt gericht op verschillende sub-groepen binnen de ABD, te weten:

Een bovendepartementaal traject

Dit traject is gericht op het topmanagement, de Intertop-doelgroep. Ten behoeve van deze doelgroep wordt een bovendepartementaal – dus centraal geregisseerd – personeelsbeleid ontwikkeld, waarvan de kern bestaat uit een centrale vacaturevervulling. Daarnaast ligt de nadruk op activiteiten om de mobiliteit van het topmanagement te vergroten.

¹ Gegevens ontleend aan het IPA-systeem stand per 31 december 1993.

² In dit aantal zijn ook de hoofdgroep IV-functionarissen nog opgenomen.

De centrale vacaturevervulling betreft alle functies van schaal 17 en hoger (zie bovendepartementaal benoemingenbeleid, hoofdstuk 3.2). Deze functies worden in het Intertop-gegevensbestand opgenomen, evenals de ambtenaren die deze functies vervullen. In het Intertop-gegevensbestand worden tevens de gegevens opgenomen van ambtenaren in schaal 16, omdat zich in deze groep de potentiële kandidaten bevinden voor de functies van schaal 17 en hoger.

Het bovendepartementale traject is gericht op een betrekkelijk klein gedeelte van de ABD-doelgroep (ongeveer 500 à 1000 functies/ambtenaren).

Het bovendepartementale traject wordt geregistreerd en gefaciliteerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken (BiZa). Hiervoor wordt bij BiZa een ABD-bureau opgezet en ingericht (zie ook hoofdstuk 5).

Een departementaal traject

Dit traject is gericht op alle overige functies/ambtenaren van hoofdgroep V en VI (ongeveer 29 000 ambtenaren). De directe verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en verdere uitbouw van dit traject ligt dus niet bij BiZa, maar bij de verschillende ministeries. De nadruk in dit traject ligt, naast vacaturevervulling en mobiliteitsbevordering, explicieter dan bij het bovendepartementale traject op ontwikkelings- en opleidingsprogramma's.

Uiteraard is intensieve afstemming tussen het bovendepartementale en departementale traject noodzakelijk. Het is immers wenselijk dat gekwalificeerde ambtenaren kunnen doorstromen van het ene naar het andere traject. Bijzondere aandacht is daarom noodzakelijk voor de ambtenaren in schaal 16, die zich op het grensvlak van de beide trajecten bevinden.

Een ander belangrijk punt van afstemming betreft het instrumentarium dat ten behoeve van het ABD-personeelsbeleid zal worden ingezet.

Samenwerking en een intensieve communicatie tussen ABD-bureau en de ministeries is dus het parool.

In het volgende hoofdstuk worden de hoofdelementen van het ABD-personeelsbeleid nader uitgewerkt. De nadruk ligt daarbij op het bovendepartementale traject.

HOOFDSTUK 3. ABD-PERSONEELSBELEID

3.1 Fasering

Het ABD-personeelsbeleid zal in een groeiproces worden ontwikkeld. Uiteraard in nauwe samenhang met verdere bestuurlijke en organisatorische ontwikkelingen in de rijkdienst.

Vanuit de personele invalshoek zijn, zoals gezegd, de activiteiten die in het kader van Intertop zijn ontplooid te beschouwen als een eerste stap in de ontwikkeling van de ABD. De opgedane ervaringen met Intertop vormen mede de basis voor de verdere ontwikkeling en uitwerking van het ABD-personeelsbeleid.

Centraal stonden in de afgelopen periode de opbouw van het Intertop-gegevensbestand, het vervullen van een intermediaire rol in de vacaturevervulling, het stimuleren van functiewisselingen, het organiseren van symposia en het tot stand brengen van een infrastructuur voor externe uitwisseling (inter)nationaal. Intertop had een vrijblijvend karakter, met het ministerie van Binnenlandse Zaken in een stimulerende en faciliterende rol.

Ervaringen met de opbouw van Intertop hebben geleerd dat vrijblijvendheid in de wijze waarop in het verleden vacaturevervulling voor het topmanagement is verricht nog niet tot het gewenste resultaat leidt. In de volgende fase is daarom voorzien in een strakkere regie en een betere ondersteuning met betrekking tot de vacaturevoorziening en functie-wisseling van het topmanagement (zie 3.2).

Er zullen op een meer systematische wijze adviesgesprekken gevoerd gaan worden, mede in relatie met de mobiliteitsrichtlijn (zie 3.3). De contacten met de ministeries worden met betrekking tot het ABD-personeelsbeleid geïntensiveerd onder andere met het oog op het ontwikkelen van een adequaat gemeenschappelijk instrumentarium (zie 3.4).

Symposia of andere netwerkbevorderende instrumenten worden gecontinueerd of geïntensiveerd (zie 3.5). Tenslotte zullen op het terrein van rechtspositionele aspecten een aantal aanpassingen noodzakelijk zijn (zie hoofdstuk 5).

Naast het bovendepartementale traject zullen de ministeries in deze fase ook het departementale traject rond het ABD-personeelsbeleid verder ontwikkelen en uitbouwen. Een voorwaarde hiertoe is een goede eigen infrastructuur ten behoeve van de loopbaanontwikkeling van de departementale ABD-doelgroep. Met name voor het doorgroeipotentieel in deze doelgroep zullen meer interdepartementale activiteiten ontwikkeld gaan worden. Belangrijk daarbij is om al in een vroegtijdig stadium interdepartementale mobiliteit te bevorderen en interdepartementale ontwikkelings-, opleidings- en samenwerkingsprogramma's te organiseren en aan te bieden.

Aldus wordt in de komende jaren een ABD-personeelsbeleid ontwikkeld langs verschillende trajecten die elkaar raken en deels overlappen en waarbij het personeelsbeleid voor de top naadloos aansluit bij dat van de overige ABD-functionarissen. Voorwaarde daarvoor is dat er een regelmatige afstemming plaatsvindt in de daarvoor in aanmerking komende overleggrema's.

3.2 Bovendepartementaal benoemingsbeleid

In het perspectief van de ABD zal de vacaturevervulling van de ongeveer vijfhonderd Intertopfuncties in de rijksdienst vanuit een bovendepartementaal punt geregisseerd en gefaciliteerd worden. Hoe dit in z'n werk gaat, is gecompliceerd weergegeven in bijlage 1. Volgens de werkwijze bij de vacaturevervulling verbinden de ministeries zich om alle vacatures vanaf schaal 17 bij het ABD-bureau te melden. Benoemingen (van kandidaten binnen de rijksdienst) en aanstellingen (van kandidaten buiten de rijksdienst) worden door het ABD-bureau voorbereid. Het ABD-bureau draagt daarbij zorg voor de complete facilitering van dit personeelsvoorzieningsproces. Dit betekent het in overleg met het vakdepartement zorgdragen voor een recent functieprofiel, het zoeken naar geschikte kandidaten (zowel intern bij de rijksdienst als eventueel extern buiten de rijksdienst), het verlenen van ondersteuning in de selectieprocedure, het zorgdragen voor complete dossiers van geschikte kandidaten, en het voordragen van meerdere kandidaten. Het SG-beraad adviseert omtrent de suggesties die het ABD-bureau heeft gedaan. In de praktijk zal deze adviesrol kunnen worden uitgevoerd door een afvaardiging uit het SG-beraad. Na de selectiegesprekken op het desbetreffende departement wordt een keuze gemaakt uit de voorgedragen kandidaten.

Het is duidelijk dat de vakminister primair belang heeft bij een juiste persoon op de juiste plaats. De vakminister kan tijdens het zoekproces ook eigen kandidaten aandragen. In verlengde van het vakdepartementale belang ligt echter ook het belang van de kwaliteit van de rijksdienst in zijn totaliteit. Om aan beide verantwoordelijkheden inhoud te geven wordt

een onderdeel van de benoemingsprocedure: het voeren van overleg tussen de betreffende vakminister en de minister van BiZa (als minister van de ABD). Het uitgangspunt daarbij is om te komen tot consensus met betrekking tot de te benoemen kandidaat.

In het uiterste geval dat geen overeenstemming wordt bereikt plegen de minister van BiZa en de vakminister overleg met de minister-president. Indien dit overleg niet tot overeenstemming leidt wordt de voordracht in de Ministerraad aan de orde gesteld. Dit geldt met name voor wat betreft de invulling van functies op schaal 17- en 18-niveau.

Bij voordrachten voor functies op het niveau van schaal 19 en hoger geldt in beginsel dezelfde procedure, met dit verschil dat de voordracht altijd in de Ministerraad aan de orde wordt gesteld (krachtens het RvO artikel 4 van de Ministerraad).

Benoemingen respectievelijk aanstellingen van de topfunctionarissen vinden plaats bij Koninklijk Besluit, op gezamenlijke voordracht van de minister van BiZa en de vakminister.

3.3 Bevordering Mobiliteit

Mobiliteit als belangrijk instrument voor het tegengaan van verkoking, ter verbreding van ervaring en ten behoeve van het flexibel en slagvaardig houden van ambtenaren krijgt in het licht van de ABD een belangrijke nieuwe impuls. Dit komt onder andere tot uiting in een mobiliteitsrichtlijn en in een nieuwe procedure rond functiewisseling.

Jaarlijks zal in «Mens en Management» verslag worden gedaan van de mobiliteit in de rijksdienst, met een uitsplitsing naar de ABD-populatie.

3.3.1 Mobiliteitsrichtlijn

Om de mobiliteit van de totale Intertop-groep te vergroten wordt er naar gestreefd de deelnemers stelselmatig van functie te laten wisselen. Als richtlijn kan daartoe een periode van vijf jaar dienen. Dit kan zichtbaar gemaakt worden door iedere benoeming of aanstelling voor vijf jaar te laten gelden. Op deze wijze wordt gestimuleerd dat in ieder geval eens in de vier à vijf jaar de werkgever en de werknemer expliciet stil staan bij de voortgang van de loopbaan. In de daartoe te houden loopbaangesprekken komt de wenselijkheid respectievelijk de mogelijkheid om een switch van functie te maken aan de orde.¹

De mobiliteitsrichtlijn is geen Wet van Meden en Perzen. Er kunnen goede redenen zijn om reeds eerder van functie te wisselen; er kunnen ook goede redenen zijn om opnieuw in de functie te worden benoemd (hierbij kan echter een kortere periode dan vijf jaar worden afgesproken). Factoren als leeftijd, aard en terrein van de werkzaamheden en inwisselbaarheid zullen in overweging moeten worden genomen bij voorstellen tot al dan niet wisselen van functie.

Concreet betekent het werken met de richtlijn dat (half)jaarlijks geïnventariseerd wordt welke functies en welke medewerkers op afzienbare termijn beschikbaar komen. In het kader van personeelsplanning worden hierbij ook de functies geïnventariseerd die (gedeeltelijk) vrijkomen in verband met pensioen en de Vut-regeling.

Het algemeen gehanteerde richtgetal van vijf jaar kan goed dienst doen bij het opstellen van mobiliteitsscenario's en ketenbenoemingen. Het kan tegelijkertijd dienen als ijkpunt bij het evalueren van de effecten van het ABD-mobiliteitsbeleid.

3.3.2 Functiewisseling

Uit gesprekken met Intertop-kandidaten blijkt, dat vele van hen belangstelling hebben voor andere beleidsterreinen en ook de behoefte

¹ Of ook anderen dan de Intertopdoelgroep onder de mobiliteitsrichtlijn kunnen gaan vallen zal eerst op een later tijdstip worden beslist.

hebben (of zien aankomen) om eens in een andere omgeving te functioneren. Ook al functioneert men thans met voldoening, toch blijkt men tevens behoefte aan mobiliteit te hebben. Aan de andere kant is het ook voor de organisatie goed, wanneer na een aantal jaren nieuw management met een frisse kijk op de zaken binnentreedt. Functiewisseling (functieruil zonder dat er vacatures zijn) zal daarom in het kader van de mobiliteitsbevordering geïntensiveerd worden. In verband met de mobiliteitsrichtlijn van vijf jaar maar ook door de afname van vacatures is inscenering van functiewisseling noodzakelijk geworden. Dit kan enerzijds door bilaterale functiewisselingen binnen of tussen ministeries te bewerkstelligen en anderzijds door het opstellen van een keten van functiewisselingen. Ook blijft het ontstaan van een vacature natuurlijk de start vormen van een aantal functiewisselingen. Daarnaast zouden meer dan voorheen andere mogelijkheden voor – al dan niet tijdelijke – functiewisseling in ogenschouw genomen kunnen worden. Te denken valt hierbij aan het versterkt gebruik maken van interim-management door middel van uitlening, interim-functievervulling, internationale functiewisselingen, uitwisseling met andere sectoren en organisaties, detacheringen etcetera.

Goed personeelsbeleid binnen de ABD-gedachte vraagt aandacht voor de persoonlijke wensen en capaciteiten van de kandidaten, afgewogen tegen de organisatorische wensen en functie-eisen. Het vinden van een optimum is van groot belang voor een per saldo geslaagde «matching». Duidelijke informatie vanuit het ABD-bureau, een nauwkeurig afwegen van organisatorische en persoonlijke aspecten tijdens functiewisselings-trajecten, het regelmatig aan de orde komen van loopbaanaspecten tijdens (functionerings)gesprekken moeten «gedwongen» functiewisseling zoveel mogelijk zien te voorkomen.

Ten behoeve van het stimuleren en faciliteren van functiewisseling bij de Intertop-functionarissen worden op basis van actuele gegevens door het ABD-Bureau continu mobiliteitsscenario's vervaardigd. Met behulp van deze scenario's wordt een voorziening gecreëerd die het (tijdelijk) wisselen van functies vergemakkelijkt (voor een nadere uitwerking van de procedure bij functiewisseling wordt verwezen naar bijlage 2).

3.3.3 Gedifferentieerd mobiliteitsbeleid

In het kader van mobiliteitsbevordering ontstaat al gauw de gedachte dat iedereen overal inzetbaar moet zijn of met andere woorden dat ambtenaren volstrekt inwisselbaar zouden moeten zijn. Juist bij de rijksdienst met een grote variatie aan functies en beleidsterreinen is dit echter een irreële en ook onwenselijke zaak. Zo zijn er bij de ministeries zowel specialisten als generalisten werkzaam in de beleidsfeer, zijn er integraal opererende managers, zijn er managers waarbij de vakinhoudelijke kant een belangrijk aspect van de functie vormt en is een groot aantal mensen werkzaam in stafdiensten of agentschappen.

Voor sommige specialistische functionarissen geldt dat hun werk op het werkterrein van één ministerie ligt. Als er sprake is van mobiliteit is dit eerder met externe relevante organisaties het geval dan met andere departementen.

Voor andere functiegroepen zoals b.v. in de staf- en managementsfeer liggen (inter)departementale mobiliteitsmogelijkheden weer meer voor de hand. In weer andere gevallen is interdepartementale mobiliteit op zich heel goed mogelijk, maar zal die primair moeten worden gezocht binnen een bepaald cluster van departementen (in verband met verwevenheid van de arbeidsmarkten) om de grootste bijdrage te leveren aan zowel de ontwikkeling van een kandidaat als aan de betrokken organisaties.

Een gedifferentieerd mobiliteitsbeleid is daarom noodzakelijk en dient

voor verschillende doelgroepen geformuleerd te worden. De eisen die de rijksdienst (in de toekomst) stelt blijven daarbij natuurlijk als belangrijkste uitgangspunt gelden.

3.4 Samenhangend instrumentarium

3.4.1 Instrumenten

Om het hele proces van vacaturevervulling en functiewisseling te stroomlijnen is een aantal instrumenten noodzakelijk.

Gegevensverzameling speelt een belangrijke rol bij de voor de Intertop-doelgroep te nemen loopbaanbeslissingen. De kwaliteit van een goede vacaturevervulling of functiewisseling hangt nauw samen met de kennis die het ABD-bureau heeft over functies en personen. Om de efficiency van de besluitvorming te vergroten dient de informatie zo eenduidig en objectief mogelijk te zijn. Dit vraagt om een samenhangend stelsel van instrumenten dat op een gestructureerde wijze wordt gehanteerd. De kern van het proces van selectie bij vacaturevervulling en functiewisseling is de «matching» tussen functie en persoon. Om deze concreet en objectief te kunnen maken worden met name instrumenten ontwikkeld betreffende het beschrijven van functieprofielen en betreffende het inschatten van het potentieel van het personeel respectievelijk het inventariseren van belangstelling en affiniteiten van het personeel.

Het is natuurlijk niet doenlijk al dit werk op één centrale plek te doen. Departementen zullen hiervoor samenwerken met het ABD-bureau om gezamenlijk tot een optimale gegevensverzameling te komen. Om de aansluiting van het departementale traject van het ABD-personeelsbeleid naar het bovendepartementale traject goed te laten verlopen is het noodzakelijk een gemeenschappelijk instrumentarium te hebben dat door alle ministeries wordt gehanteerd of vanwaaruit door de ministeries vertaling mogelijk is naar het bovendepartementale Intertop-instrumentarium.

3.4.2 Managementprofiel Intertop-doelgroep

Een belangrijk uitgangspunt in het kader van het ABD-personeelsbeleid is het managementprofiel. Dat betekent dat een aantal eisen worden geformuleerd waar de deelnemers van Intertop in ieder geval gemiddeld aan zullen moeten voldoen. De ontwikkeling van een managementprofiel kan vanuit verschillende invalshoeken plaatsvinden (externe eisen, eigenschappen, vaardigheden, (team)rollen e.d.).

De diverse ministeries hanteren ten behoeve van hun departementale Management-Development-beleid dan ook ieder hun eigen managementprofielen.

Bij de ontwikkeling van een Intertop-managementprofiel vormen de bestuurlijk-organisatorische ontwikkelingen zoals geformuleerd in hoofdstuk 1 in ieder geval een belangrijk uitgangspunt. Het managementprofiel is een soort anker waaraan het personeelsbeleid voor de Intertop-doelgroep conceptueel is vastgeketend. Van hieruit worden instrumenten (verder) ontwikkeld. Het managementprofiel moet leiden tot zo concreet mogelijke eisen. «Flexibel en mobiel zijn» moet bij voorbeeld zichtbaar zijn door op minimaal twee ministeries gewerkt te hebben. «Integrale managementervaring» kan bereikt worden door het vervullen van functies zowel in het staf- als in het lijncircuit. Het «breed inzetbaar zijn op strategische posities» kan omgevormd worden tot het stellen van eisen aan werkervaring in zowel het beleids- als het uitvoeringscircuit.

Het basis-managementprofiel dient tevens:

– Als basis voor de ontwikkeling van meer gedifferentieerde groepsprofielen die samenhangen met bepaalde niveaus of kenmerken van functies.

- Als gemeenschappelijke basis voor het opstellen van functieprofielen, potentieelinschattingen en belangstellingsregistraties.
- Als uitgangspunt voor mogelijke ontwikkelactiviteiten voor de top.
- Als uitgangspunt voor opleidingsactiviteiten of andere ontwikkelingsinstrumenten in (eerdere) fasen van de loopbaan van medewerkers.
- Als basis voor de ontwikkeling van selectie-instrumenten zoals bij voorbeeld een assessment-center.

Uiteraard stellen bepaalde functies op onderdelen van het basis-managementprofiel bovengemiddelde eisen en beschikken medewerkers over bovengemiddelde sterke capaciteiten.

In uitgewerkte functieprofielen en potentieelinschattingen worden deze meer specifieke, individuele eisen en capaciteiten vastgelegd en deze maken dat de juiste matches gemaakt kunnen worden tussen functies en medewerkers.

3.5 Ontwikkelactiviteiten

Met een benoemings- en mobiliteitsbeleid voor de top van de ABD wordt een belangrijke stap gezet om beweging en flexibiliteit in de rijksdienst te bevorderen.

Dit alleen is echter niet voldoende om de gewenste veranderingen in de ambtelijke cultuur van de rijksdienst te bewerkstelligen. Meer permanente en terugkerende activiteiten door het jaar heen kunnen het benoemings- en mobiliteitsbeleid ondersteunen of aanvullen.

Een belangrijk element is het vergroten van de relaties en netwerken binnen en buiten de Intertop-groep. Dit kan bereikt worden door:

- inhoudelijke symposia;
- internationale werkbezoeken;
- werkbezoeken bij andere ministeries/bedrijven;
- interim-(management)functies;
- (internationale) opleidingen/seminars.

Vanuit de politiek kan de samenwerking tussen ministeries bevorderd worden door de vorming van interdepartementale denktanks of project-groepen.

Ook het beraad van SG's kan interdepartementale samenwerking bevorderen door ten behoeve van bepaalde (managerial) vraagstukken speciale opdrachten aan een interdepartementaal gezelschap van topambtenaren te verstrekken. In het recente verleden (GEO) is goede ervaring opgedaan met dit fenomeen via de zogenaamde visitatie-commissies.

Het ABD-bureau zal, mede op basis van een behoefte-onderzoek, een voorstel doen over een pakket ontwikkelactiviteiten voor met name de Intertop-doelgroep.

In samenwerking met de departementen zal daarbij bezien worden op welke wijze ambtenaren uit het departementale traject zo goed mogelijk voorbereid kunnen worden op Intertopfuncties door intensivering respectievelijk ontwikkeling van interdepartementale mobiliteit en interdepartementale opleidings- en ontwikkelprogramma's.

3.6 In- en uitstroom van en naar andere sectoren/organisaties

Met enige regelmaat zal een instroom van «buiten» gerealiseerd worden. Een bepaald percentage nieuwe frisse instroom is goed voor de rijksdienst, ook kunnen niet altijd intern de geschikte kandidaten gevonden worden.

Taakstellingen op dit terrein dienen echter vermeden te worden. Wel

wordt de overweging «in- of extern vervullen» bij iedere vacature standaard in de procedure opgenomen.

Ingeval externe instroom op een vacature gewenst of noodzakelijk is, dient door de kandidaten aan een aantal nadere voorwaarden te worden voldaan. Immers deze kandidaten treden op dit hoge niveau toe tot de ABD en zullen vanaf dat moment deel uitmaken van de Intertopgroep. Een standaard assessment center kan in deze situatie ingezet worden om te voorzien in die informatie die voor kandidaten van binnen de rijksdienst al via potentieelbeoordeling en loopbaanadviezen bij het ABD-bureau bekend is.

Met elke, als geschikt aangegeven externe kandidaat, die aansluiting zoekt bij Intertop, zal in de vorm van afspraken vastgelegd worden welke rechten en plichten over en weer van toepassing zijn.

Voor de uitstroom naar sectoren/organisaties buiten de rijksdienst gaat eenzelfde soort redenering als met externe instroom op. Er zal vanwege de bijdrage aan de algehele doorstroom in de organisatie een regelmatige extern gerichte uitstroom gerealiseerd moeten worden. Dit zal om twee redenen plaats kunnen vinden. Als een medewerker goed functioneert kan deze zelf te kennen geven een vervolg-carrière stap naar een andere organisatie dan de rijksdienst te (willen) maken. Anderzijds zal het ook voorkomen dat een medewerker binnen de context van de ABD onvoldoende functioneert, en is het van daaruit gezien goed voor de organisatie en voor de medewerker als deze extern de carrière kan vervolgen. Begeleide uitstroom in de vorm van outplacement kan daarbij overwogen worden.

Gezien het belang van een bepaald niveau aan externe in- en uitstroom zullen mogelijkheden onderzocht worden met betrekking tot in- en uitstroom van Intertoppers naar andere organisaties, bij voorbeeld via reguliere uitwisselingsprogramma's met gemeenten, provincies, universiteiten, andere overheidssectoren en met het bedrijfsleven. Het is wenselijk om hierover afspraken vast te leggen, eventueel in de vorm van convenanten.

3.7 Gedragscode

De afwegingen die rond het ABD-personeelsbeleid zijn gemaakt moeten voor de ABD-doelgroep helder zijn. Een goede communicatie met onder meer de deelnemende ambtenaren is essentieel. Het vaststellen van een gedragscode op basis waarvan het ABD-bureau zijn werk zal verrichten zal een belangrijke bijdrage zijn aan een goede communicatie met de doelgroep. In deze code worden de rechten, plichten en beroepsmogelijkheden van alle bij de ABD betrokkenen vastgelegd. In informatie-bijeenkomsten kan de gedragscode verder worden uitgedragen.

HOOFDSTUK 4. ARBEIDSVORWAARDELIJKE ASPECTEN ABD

De vormgeving en werking van een ABD zoals hiervoor beschreven noodzaakt tot een aantal kleine aanpassingen in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden en de rechtspositie.

Met name betreft het hier «arbeidsvoorwaardelijk-organisatorische» zaken ten aanzien van de Intertop-doelgroep. Onderstaand worden deze aspecten belicht en wordt aangegeven welke aanpassingen ten aanzien van de Intertop-doelgroep als logisch uitvloeisel van een ABD noodzakelijk zijn.

4.1 Arbeidsvoorwaardelijk-organisatorische aspecten

In het kader van de ABD is er sprake van een meer centraal aangestuurd personeelsbeleid voor de Intertop-doelgroep. Bij de rechtspositionele besluiten betreffende mutaties in de doelgroep (aanstelling, overplaatsing en ontslag) zal de minister van Binnenlandse Zaken formeel worden betrokken. Geregeld zal worden (via aanpassing van artikel 7 van het ARAR) dat een voordracht aan de Kroon tot aanstelling in het vervolg zal geschieden door de vakminister en de minister van Binnenlandse Zaken gezamenlijk. Naar analogie wordt ten aanzien van ontslag artikel 93 van het ARAR gewijzigd. Hetzelfde geldt voor het Besluit werving en selectie, waarin de definitie van bevoegd gezag ingeval de aanstelling door de Kroon geschiedt moet worden veranderd in «de minister, hoofd van het betrokken ministerie en de minister van Binnenlandse Zaken gezamenlijk».

De schorsing van personeel dat door de Kroon is benoemd (hiertoe behoren in ieder geval alle Intertop-functionarissen) geschiedt op dit moment door de vakminister. Omdat de schorsing een zo wezenlijke beheersbeslissing binnen het totale personeelsbeleid betreft zal ook hier sprake moeten zijn van een gezamenlijk besluit van de vakminister en de minister van Binnenlandse Zaken. Daartoe zal artikel 91 van het ARAR worden aangepast.

Hetzelfde geldt voor het opleggen van een disciplinaire straf. Ook hier is de vakminister degene, die thans het besluit neemt. Een wijziging van artikel 80 van het ARAR is nodig om voor Intertop-functionarissen een gezamenlijk besluit van de vakminister en de minister van Binnenlandse Zaken mogelijk te maken.

Vooruitlopend op de hierboven aangegeven wijzigingen zal vanaf 1 januari 1995 een MR-afspraken als voorlopige basis voor de aangepaste handelwijze kunnen gelden.

Tussen loopbaanstappen en de inkomenspositie van de Intertop-functionarissen bestaat een nauwe relatie. Daarom ligt het voor de hand dat het ABD-bureau op de hoogte is van zaken als toegekende salarisschalen, toegekend salaris en een aantal majeure beloningsbeslissingen (zoals extra periodieke salarisverhoging, functioneringstoelage, arbeidsmarkttoelage, bindingspremie, bijzondere toelage of onkostenvergoeding). Voorzover een en ander gelijktijdig met een aanstelling of overplaatsing wordt geregeld is het ABD-bureau reeds op de hoogte.

Voorzover de genoemde beloningsbeslissingen door de vakminister worden genomen respectievelijk waartoe de vakminister voordrachten aan de Kroon doet, zal het ABD-bureau in kennis worden gesteld via de toezending van afschriften van de desbetreffende besluiten.

De toekenning van een hogere salarisschaal (bevordering) kan een grote impact hebben op de mobiliteitsmogelijkheden. De rol van de minister van BiZa terzake zal nader worden uitgewerkt.

Overigens geldt bij de benoeming van een hoofd van een diensteenheid (is tevens voorzitter van het overleg met de dienstcommissie) dat de dienstcommissie bepaalde rechten heeft. Artikel 128a van het ARAR regelt dat de dienstcommissie (a) tijdig in de gelegenheid moet worden gesteld om advies uit te brengen over de eisen, waaraan een te benoemen hoofd van de diensteenheid zou moeten voldoen, (b) een lid mag aanwijzen voor de selectiecommissie (indien aanwezig) en (c) zo spoedig mogelijk in kennis wordt gesteld van de voorgenomen benoeming. In het kader van de voorgestelde procedure zal worden bezien op welke wijze aan deze rechten vorm kan worden gegeven.

Genoemd ARAR-artikel komt te vervallen bij de invoering van de Wet op de Ondernemingsraden bij (onder meer) de sector rijk. Alsdan heeft de ondernemingsraad het recht advies uit te brengen over het voorgenomen besluit tot benoeming of ontslag van een bestuurder (in de praktijk veelal het hoofd van een diensteenheid).

4.2 De op-termijn-stelling

Overplaatsingen kunnen thans worden geregeld op grond van artikel 57 van het ARAR. Bij het opdragen van een andere functie dient echter uitdrukkelijk rekening te worden gehouden met de persoonlijkheid van de ambtenaar, zijn omstandigheden en de voor hem bestaande vooruitzichten. Met name voor de Intertop-doelgroep zal gelden dat aan het algemeen belang een groter gewicht zal worden toegekend dan aan het individueel belang. Met andere woorden, er zal ten aanzien van loopbaan-stappen minder vrijblijvendheid bestaan dan voor de overige ambtenaren.

Dit uitgangspunt ware neer te leggen in een nieuw artikel 57a van het ARAR. De hoofdlijnen van dit artikel zouden moeten zijn:

- Het is in het belang van de dienst dat de Intertop-functionaris regelmatig van functie wisselt;
- Overplaatsingen vinden in de regel eens per vijf jaar plaats;
- Alvorens het besluit tot overplaatsing wordt genomen wordt overleg gevoerd met alle betrokkenen (vakminister(s), minister van BiZa en betrokken ambtenaar);
- Het besluit tot overplaatsing wordt vervolgens genomen door de vakminister(s) en de minister van Binnenlandse Zaken gezamenlijk.

Overigens zal de op-termijn-stelling, zeker bij aanvang, met wijsheid worden gehanteerd.

4.3 Overige rechtspositionele aspecten

In materiële zin is het huidige arbeidsvoorwaarden- en rechtspositie-regime toereikend. Er behoeven in materieel opzicht geen andere arbeidsvoorwaarden te gelden voor de Intertop-functionarissen dan voor de overige ambtenaren (dit geldt overigens ook voor de overige ABD-ambtenaren). Ook het in rechtspositieregelingen neergelegde instrumentarium is op zich voldoende, er is genoeg managementvrijheid om in voorkomende gevallen specifieke maatregelen te treffen.

Niettemin kan nu reeds worden opgemerkt dat in de verder gelegen toekomst een paar zaken mogelijkwijs de aandacht zullen vragen.

* De vraag kan worden opgeworpen of de jaarlijkse CAO-ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden wel in voldoende mate ten goede komt aan de Intertop-doelgroep en de overige ABD-ambtenaren. Wordt de beschikbare ruimte niet voor een belangrijk deel gebruikt voor de financiering van maatregelen die vooral niet-ABD-ambtenaren ten goede komen? Hiermee zal rekening gehouden moeten worden bij de werkgeversinzet in het SOR.

* Omdat plaatsingen van Intertop-functionarissen op functies waarvan het waarderingsniveau niet aansluit (zowel in opwaartse als in neerwaartse zin) bij de individuele salarisschaal vaker zullen voorkomen, zal de thans geldende strikte koppeling tussen zwaarte van de functie en de toe te kennen salarisschaal nader worden bezien. Wellicht moet in de toekomst bij de toekenning van de salarisschaal meer de nadruk worden gelegd op functioneringsbeloning dan op functiebeloning. Met name is van belang of evengenoemde koppeling in de praktijk mobiliteits-belemmerend werkt.

HOOFDSTUK 5. TAKEN EN BEVOEGDHEDEN

De ABD, zoals geschetst in de voorgaande hoofdstukken van deze nota, kan gerealiseerd worden als de bevoegdheden, taken en rollen van alle betrokkenen volstrekt helder zijn. Eerdere ervaringen met Intertop hebben uitgewezen dat afspraken met een vrijblijvend karakter tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en de overige ministeries niet tot de gewenste snelheid van resultaten leidt. Duidelijke en voor iedereen herkenbare afspraken over bevoegdheden en taken zijn derhalve een voorwaarde in het proces richting ABD.

Het vaststellen van de verschillende bevoegdheden is uiteraard noodzakelijk. Dit kan evenwel niet los worden gezien van de noodzaak om een duidelijk commitment te hebben van de politieke en ambtelijke leiding in de rijksdienst en van het hebben van een draagvlak bij alle deelnemers van dit proces.

5.1 Rol Ministerraad

In de komende periode zal de Ministerraad het fundament onder en het draagvlak voor de ABD kunnen verstevigen ondermeer door de ideeën van de ABD verder uit te dragen zowel in denken als in handelen. De Ministerraad beslist over algemene regelgeving en procedures die bij de opbouw van de ABD nodig zijn. De Ministerraad heeft voorts het primaat bij de benoemingen van topfunctionarissen vanaf schaal 19. Voordrachten voor functies van schaal 19 en hoger worden altijd in de Ministerraad aan de orde gesteld (krachtens het RvO artikel 4 van de Ministerraad).

Naast hun betrokkenheid bij de ABD via de Ministerraad, hebben de betreffende ministers een directe verantwoordelijkheid voor de keuze, benoeming of aanstelling van kandidaten in overeenstemming met de minister van BiZa.

5.2 Rol ministeries en SG's

Omdat de kern van de vorming van de ABD gevormd wordt door de bovendepartementale regie van de vacaturevervulling voor het topmanagement, verbinden de ministeries zich om hun vacatures vanaf schaal 17-niveau te melden bij het ABD-bureau, en de vacaturevervulling daarmee voor een deel in handen te leggen van de minister van BiZa.

Op departementaal niveau zijn de SG's verantwoordelijk voor:

- een adequate aansluiting van het bovendepartementale ABD-personeelsbeleid op het departementale ABD-personeelsbeleid en omgekeerd;
- de ontwikkeling van het departementale ABD-personeelsbeleid.

De SG's worden in deze bijgestaan door hun eigen departementaal MD-bureau c.q. MD-functionaris. Op management-niveau vormen de SG's de verbindingsschakels voor de beide ABD-doelgroepen.

5.3 Rol SG-beraad

Het beraad van Secretarissen-generaal heeft een initiërende en adviserende functie ten behoeve van de minister voor de ABD en/of de Ministerraad waar het gaat om de ontwikkeling en vormgeving van de ABD. Het beraad van Secretarissen-generaal adviseert daarbij de Ministerraad over algemene regelgeving en procedures die bij de opbouw van de ABD nodig zijn. Zeker in de fase waarin de ABD nog gestalte moet krijgen kan het SG-beraad als collectiviteit van de SG's een belangrijke rol vervullen bij vacaturemelding, het opsporen van geschikte kandidaten en het bepalen van mogelijkheden voor functiewisseling. (Een afvaardiging van) het beraad functioneert dan als bovendepartementaal Loopbaan-

beraad. Het SG-beraad draagt zo bij aan een optimaal verloop van het proces eindigend zoals onder 5.1 is beschreven.

Het SG-beraad zorgt tevens voor een zo optimaal mogelijke aansluiting tussen het bovendepartementale en het departementale ABD-personeelsbeleid.

5.4 Rol minister van Binnenlandse Zaken

De verantwoordelijkheid voor de geleidelijke groei naar de ABD ligt in handen van de minister van Binnenlandse Zaken. De minister van Binnenlandse Zaken is in de Ministerraad, in de Tweede Kamer en voor de departementen aanspreekbaar op en verantwoordelijk voor:

- de ontwikkeling van de ABD;
- de ontwikkeling van het ABD-personeelsbeleid;
- de uitvoering van het ABD-personeelsbeleid (vacaturevervulling, functiewisseling en loopbaanontwikkeling) voor de Intertop-doelgroep;
- de aansluiting van het ABD-personeelsbeleid voor de Intertop-doelgroep met het departementale ABD-personeelsbeleid;
- de vorming van een breed draagvlak voor de ABD (onder meer bij vakministers, het departementale topmanagement, departementale personeels- en Management-Developmentfunctionarissen en de deelnemende ambtenaren) o.a. door middel van de ontwikkeling en uitvoering van een communicatieplan.

Bij de geschetste verantwoordelijkheid behoort een adequaat pakket bevoegdheden voor de minister van Binnenlandse Zaken. De minister van Binnenlandse Zaken heeft de bevoegdheid om de personeelsvoorziening en loopbaanontwikkeling voor alle Intertop-functionarissen in de rijksdienst te regisseren en te faciliteren.

De uitvoering van het personeelsbeleid voor de Intertop-doelgroep wordt in handen gelegd van het Hoofd van het Bureau voor de ABD, ressorterend onder de minister van Binnenlandse Zaken en de minister-president. Het Hoofd van het Bureau voor de ABD neemt als adviseur deel aan het SG-beraad.

De medewerkers van het Bureau voor de ABD, dat beperkt van omvang zal zijn, worden bij voorkeur gerecruteerd uit de verschillende departementen.

5.5 Interdepartementaal coördinatie-overleg

Met het oog op de inhoudelijke afstemming van de departementale en bovendepartementale activiteiten is regelmatig interdepartementaal overleg noodzakelijk. De vorm en inhoud van het overleg wordt nog nader uitgewerkt.

De advisering over beleidsontwikkeling zou via de gebruikelijke lijnen van ICPR, ICPO en ICRA moeten verlopen. Daarnaast is een overleg-gremium wenselijk op operationeel niveau.

HOOFDSTUK 6. PLAN VAN AANPAK

De ingangsdatum voor de volgende fase van de Algemene Bestuursdienst is 1 januari 1995. Het jaar 1995 zal vervolgens in het teken staan van een intensivering van de reeds bestaande Intertop-activiteiten. Daarnaast zullen een aantal nieuwe activiteiten in gang worden gezet. Voor de periode 1995-1996 ziet het actieplan ten behoeve van het bovendepartementale ABD-personeelsbeleid er als volgt uit:

Organisatie en structuur algemeen

- instellen Bureau ABD, benoemen hoofd Bureau ABD en medewerkers
- instellen ABD-beraad
- opzetten interdepartementale overleg-structuur
- opstellen gedragscode

Arbeidsvoorwaarden

- aanpassen arbeidsvoorwaardelijke aspecten (vóór 1-1-1995 MR-afspraken rechtspositionele bevoegdheden, na 1-1-1995 wijziging ARAR)

Vacaturevervulling/functiewisseling

- inventariseren Intertop-functies
- invoeren persoons- en functiegegevens
- (verder) ontwikkelen Intertop-database
- opzetten database voor mobiliteitsscenario's
- opzetten personeelsplanning
- intensiveren adviesgesprekken
- opstellen convenanten met externe organisaties

Instrumentontwikkeling

- ontwikkelen basis-managementprofiel
- ontwikkelen profielen voor bepaalde functie/schaalgroepen
- nader uitwerken van functieprofiel, personeelsprofiel, belangstellingsregistratie, potentieelinschatting

Ontwikkeling

- behoefte-onderzoek netwerk-/ontwikkelactiviteiten
- opzetten pakket ontwikkelactiviteiten
- organiseren symposia, bijeenkomsten

Informatie

- ontwikkelen communicatieplan
- ontwikkelen informatiemateriaal
- organiseren informatiebijeenkomsten

Wat betreft de interdepartementale aspecten van het departementale ABD-personeelsbeleid zal in overleg met de ministeries een plan van aanpak worden gemaakt.

In 1997 vindt een evaluatie plaats over de voortgang van de activiteiten rond het ABD-personeelsbeleid waarover gerapporteerd wordt aan de Ministerraad en de Tweede Kamer.

HOOFDSTUK 7. FINANCIËN

A. Programma-uitgaven

De kosten voor 1995 en 1996 ten behoeve van het bovendepartementale ABD-personeelsbeleid zijn als volgt:

activiteiten ABD	1995	1996 en volgende jaren
Aanschaf apparatuur en ontwikkeling software database	f 50 000	
Informatie: formulering plan/middelen en uitvoering	f 75 000	f 60 000
Ontwikkeling instrumenten: management-profiel, functieprofiel, assessment center etc.	f 75 000	
Opzet/uitvoering ontwikkelpakket	f 125 000	f 150 000
Uitvoering assessment center	f 50 000	f 125 000
Organisatie symposia/bijeenkomsten	f 150 000	f 150 000
Totale kosten	f 525 000	f 485 000

De benodigde financiën worden in de begroting van BiZa opgenomen.

B. Apparaatskosten

Het Bureau van de ABD omvat zeven formatieplaatsen. Deze formatieplaatsen vallen binnen de formatieruimte van BiZa. Personeel- en bureauekosten kunnen daarbij gesteld worden op f 900 000.

SAMENVATTING

De ontwikkeling van de ABD hangt nauw samen en is onlosmakelijk verbonden met actuele discussies over (het verbeteren van) het functioneren van de rijkdienst. Kabinet en Parlement hebben te kennen gegeven de grote problemen die de samenleving van de jaren negentig en 2000 kenmerken slagvaardig te lijf te willen gaan met een ambtenarenapparaat dat met kracht en flexibel op verschillende niveaus inspeelt op de desbetreffende problematiek. De Commissie Wiegel en het Beraad van SG's hebben de vorming van kerndepartementen bepleit. In dit kader is ook het voornemen geuit om bepaalde beleidsproblematiek aan te pakken in interdepartementale projectorganisaties die rechtstreeks rapporteren aan (project)ministers. Teamwork in tijdelijke samenwerkingsverbanden zal een steeds grotere rol gaan spelen. Aansluitend hierop zal een omslag gemaakt moeten worden van statisch functionele naar meer flexibele, dienstgerichte organisaties.

Deze bestuurlijk-organisatorische ontwikkelingen gaan gepaard met een verschuiving in de kwaliteitseisen die aan het personeel worden gesteld.

Van de ambtenaren in het algemeen wordt de komende jaren een brede kwalificatie en inzetbaarheid verwacht, ook over de grenzen van het eigen departement heen. De topambtenaren als dragers van de vernieuwingen in de rijkdienst zullen bij deze veranderingen een voorbeeldfunctie moeten vervullen.

Tijdens de discussies over de bestuurlijke vernieuwing in de Tweede Kamer eind 1993 is een breed draagvlak geconstateerd voor de verdere ontwikkeling van een ABD. Voor ogen staat te komen tot een kleiner, flexibeler en transparanter overheidsapparaat. De Tweede Kamer heeft de wens uitgesproken vaart te zetten achter deze ontwikkeling. In het regeerakkoord van het huidige kabinet is afgesproken dat «de ABD met een verplichtend karakter wordt ingevoerd».

De ABD zal in de vorm van een groeiproces tot stand worden gebracht.

De activiteiten die in het kader van Intertop zijn ontplooid, zijn in deze optiek te beschouwen als een eerste fase in het proces. Het moment is aangebroken om over te gaan naar een volgende fase. Deze nieuwe fase in de opbouw van de ABD zal gekenmerkt worden door de volgende aspecten:

1. Een uitbreiding van de doelgroep en van de betrokken functies

Het streven is om zowel het management als alle ambtenaren die in hoofdgroep V en VI zijn aangesteld in algemene dienst van het rijk op te nemen in de ABD. Het gaat daarbij om functionarissen bij de (kern- of bestuurs)departementen alsmede om functionarissen bij de intern verzelfstandigde diensten. De totale doelgroep van de ABD omvat daarmee momenteel een kleine 30 000 ambtenaren.

2. Bovendepartementaal en departementaal ABD-personeelsbeleid

Het personeelsbeleid in de ABD zal twee trajecten omvatten. Een bovendepartementaal traject op basis van wat wordt aangeduid met Intertop, gericht op vacaturevervulling, functiewisseling en loopbaanontwikkeling van het topmanagement.

De centrale vacaturevervulling betreft daarbij alle functies van schaal 17 en hoger. Deze functies worden in het Intertop-gegevensbestand opgenomen, evenals de ambtenaren die deze functies vervullen. In het Intertop-gegevensbestand worden tevens de gegevens opgenomen van ambtenaren in schaal 16, omdat zich in deze groep de potentiële kandidaten bevinden voor de functies van schaal 17 en hoger.

Het bovendepartementale traject is gericht op ongeveer 500 à 1000 functies/ambtenaren.

De ministeries verbinden zich om hun vacatures van schaal 17 en hoger te melden bij de minister voor de ABD, te weten de minister van BiZa.

Naast het bovendepartementale traject loopt het departementale traject dat is gericht op alle overige functies/ambtenaren in de hoofdgroepen V en VI. Benoemingen op functies beneden schaal 17 blijven dus een zaak van de vakminister. De ministeries spelen de hoofdrol in de ontwikkeling en de uitbouw van het departementale traject.

Aldus wordt een ABD-personeelslid ontwikkeld langs verschillende trajecten die elkaar raken en soms kunnen overlappen en waarbij het personeelsbeleid voor de top naadloos aansluit bij dat van de overige ABD-functionarissen. Voorwaarde daarvoor is dat er een regelmatige afstemming plaatsvindt in de daarvoor geëigende interdepartementale overleggrema.

Het SG-beraad vervult daarbij een belangrijke initiërende en adviseerende functie bij de ontwikkeling en vormgeving van de ABD.

3. Bovendepartementale regie, bevoegdheden en professionalisering

Ervaringen met Intertop hebben geleerd dat een te grote vrijblijvendheid bij de vacaturevervulling voor het topmanagement en het ontbreken van een professionele ondersteuningsstructuur niet tot het gewenste resultaat leidt. In de nieuwe fase van de ABD zal dan ook de vacaturevervulling van de topfuncties in de rijkdienst vanuit een bovendepartementaal punt begeleid en gefaciliteerd worden. Voor een krachtdadige aanpak van de ABD zal er op adequaat niveau aansturing plaats moeten vinden.

De regie en verantwoordelijkheid voor de geleidelijke groei naar de ABD ligt in handen van de minister van Binnenlandse Zaken, die tevens de

coördinatie van het algehele personeelsbeleid in de rijksdienst in zijn portefeuille heeft.

Bij de geschetste verantwoordelijkheid behoort een adequaat pakket bevoegdheden voor de minister van Binnenlandse Zaken. Zo zal de voordracht voor de aanstelling van kandidaten van buiten de rijksdienst, alsmede overplaatsingen op topfuncties binnen de rijksdienst voortaan plaatsvinden door de minister van Binnenlandse Zaken, op grond van bereikte overeenstemming met de vakminister. Bij gebrek aan overeenstemming plegen de minister van Binnenlandse Zaken en de vakminister overleg met de minister-president. Indien dit overleg niet tot overeenstemming leidt wordt de voordracht in de Ministerraad aan de orde gesteld. Voordrachten op het niveau van schaal 19 worden conform het RvO (artikel 4) altijd in de Ministerraad aan de orde gesteld. De aanstelling van deze topambtenaren vindt plaats bij Koninklijk Besluit op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en de vakminister.

Om de regie- en ondersteuningsfunctie goed te kunnen vervullen zal bij het ministerie van Binnenlandse Zaken een professioneel ABD-bureau worden opgezet en ingericht. Alle vacatures van schaal 17 en hoger worden bij het ABD-bureau gemeld en benoemingen worden door het ABD-bureau voorbereid. Het ABD-bureau draagt daarbij zorg voor een complete facilitering van dit personeelsvoorzieningsproces.

4. Intensivering mobiliteit

Om de mobiliteit van de Intertop-doelgroep te vergroten wordt er naar gestreefd de deelnemers elke vijf jaar van functie te laten wisselen. Dit is echter geen Wet van Meden en Perzen, maar moet gezien worden als een richtgetal. Dit richtgetal van vijf jaar zal dienst doen bij het opstellen van mobiliteitsscenario's, maar kan tegelijkertijd dienen als ijkpunt bij het evalueren van de effecten van het ABD-personeelsbeleid.

Functiewisseling zal in het kader van de mobiliteitsbevordering en het vergroten van de brede inzetbaarheid van de Intertop-functionaris geïntensiveerd worden. Daarbij kan het organisatiebelang prevaleren boven het persoonlijke belang van de medewerker.

5. Rechtspositionele aspecten ABD

De bevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken ten aanzien van aanstelling, ontslag, overplaatsing, schorsing en disciplinaire stappen van het topmanagement worden uitgebreid, en neergelegd in een regeling die in de Ministerraad wordt afgesproken. Hiermee wordt vooruitgelopen op een formele wijziging van de desbetreffende rechtspositieregelingen in het ARAR. Ook de benoemingstermijn van vijf jaar wordt in de rechtspositieregeling opgenomen.

6. Financiën

Zowel de programma-uitgaven als de apparaatskosten ten behoeve van de ABD c.q. het ABD-bureau maken deel uit van de BiZa-begroting.