

RIJK MET PERSONEEL

Naar een effectiever personeelsmanagement in de rijksdienst

**Eindrapport
Interdepartementaal beleidsonderzoek
effectiviteit personeelsmanagement rijksdienst**

september 2001

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	
1.2 Onderzoeksoopdracht	
1.3 Onderzoeksoopzet	
1.4 Opbouw van het rapport	
2 Relevante ontwikkelingen	7
2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen	
2.2 Ontwikkelingen organisatie rijksdienst	
2.3 Ontwikkelingen personeelsmanagement rijksdienst	
3 Effectiviteit van het personeelsinstrumentarium	11
3.1 Algemeen	
3.2 Realisatie van doelen	
3.3 Selectie van personeel	
3.4 Ontwikkeling van personeel	
4 De rol van de manager	15
4.1 Algemeen	
4.2 Bevindingen	
4.3 Conclusies	
5 De rol van P&O	17
5.1 Algemeen	
5.2 Bevindingen	
5.3 Conclusies	
6 Aanbevelingen	19
6.1 Verbetering aansturing personeelsmanagement via VBTB	
6.2 Kwaliteitsverbetering via benchmarking, visitatie, uitwisseling, meting en normering	
6.3 Versterking HRM-rol van het management	
6.4 Versterking rol P&O	
6.5 Meer aandacht voor en initiatief bij de medewerker	
6.4 Invoering shared services	
Bijlagen	27
1. Overzicht van door de werkgroep voorgestelde acties	
2. Taakopdracht onderzoek	
3. Onderzoeksrapport Twynstra Gudde	
4. Samenstelling werkgroep	

Managementsamenvatting

Het succes van overheidsbeleid hangt mede af van de kwaliteit van het personeel, dat het beleid voorbereidt en uitvoert. Op grond van deze notie is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek gedaan naar de effectiviteit van personeelsmanagement in de rijksdienst met als centrale probleemstelling:

Hoe effectief, in de zin van het voldoende binnenhalen, behouden en benutten van gekwalificeerd personeel, is het bestaande instrumentarium ten behoeve van personeelsmanagement binnen de rijksdienst en zijn er mogelijkheden om de effectiviteit te vergroten, bijvoorbeeld met behulp van nieuwe instrumenten of door een andere wijze van aansturing en beheersing?

Ter beantwoording van deze vraag zijn vier onderwerpen van personeelsmanagement onderzocht:

- selectie van personeel,
- ontwikkeling van personeel,
- flexibiliteit in organisatie en formatie en
- de rol van de manager en van P&O.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van casestudies bij zeven rijksorganisaties en drie marktorganisaties. Deze zijn verricht door het bureau Twynstra Gudde.

De werkgroep heeft als uitgangspunt gehanteerd de stelling dat personeelsmanagement effectiever is, naarmate het beter is afgestemd op de doelen van de organisatie, de instrumenten ervan onderling samenhangen en zijn afgestemd, het meer voldoet aan de behoeften van het lijnmanagement en mee-ademt met de ontwikkelingen in de omgeving. Het onderzoek toont aan dat het personeelsmanagement bij de rijkscases, maar ook bij de marktcases, op dit moment niet aan deze criteria voldoet. Binnen de rijksdienst zijn wel genoeg instrumenten aanwezig, maar (het zicht op) de samenhang tussen en de toepassing van die instrumenten is minder dan wenselijk en mogelijk. Verbetering van de situatie vereist een gedragsverandering van zowel managers, P&O-afdelingen als medewerkers.

De werkgroep doet de volgende aanbevelingen, gerangschikt onder zes acties.

1. Verbetering van de aansturing van personeelsmanagement

De toenemende nadruk op resultaatgerichtheid enerzijds en de aandacht voor ontwikkeling en mobiliteit van medewerkers anderzijds dreigt de manager in een spagaat te brengen. In de rijksdienst bestaat het gevaar dat managers het personeelsmanagement te weinig aandacht kunnen geven en onvoldoende integreren in de strategie tot realisatie van beleidsdoelstellingen.

De werkgroep stelt voor te komen tot een betere aansturing van het personeelsmanagement door aan te sluiten op het kader van het project 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' (VBTB):

- *Voer resultaatcyclus in op het gebied van personeelsmanagement in aansluiting op VBTB. Het gaat hierbij in essentie om de koppeling van de resultaten van HRM aan de realisatie van beleidsdoelstellingen.*
- BZK en de departementen moeten hiertoe gezamenlijk actie ondernemen. De in te voeren cycli moeten zichtbaar worden in zowel het beleidsartikel 'kwaliteit rijksdienst' in de BZK-begroting als de interne resultaatcyclus bij de ministeries, die betrekking hebben op de beschrijving van prestaties in jaarplannen, managementcontracten en afspraken met medewerkers.*

2. Benchmarking, visitatie, uitwisseling, meting en normering

Breed, zowel binnen Nederland als daarbuiten, wordt momenteel ingezet op systemen van benchmarking en visitatie om “van onderaf” te komen tot professionele normen en best practices zichtbaar te maken. De werkgroep acht deze ontwikkeling ook voor de rijksdienst zeer relevant en stelt het volgende voor:

- *Ontwikkel in het verlengde van de in het IBO gevolgde methode een systeem van benchmarking en visitatie op het gebied van personeelsmanagement. BZK moet hiervoor in overleg met de ministeries het voortouw nemen en daarbij referenties van buiten de sector gebruiken.*
- *Neem in het systeem op een tweejaarlijkse enquête onder medewerkers.*
- *Begin met normstelling door voor selectieprocedures in de rijksdienst voortaan uit te gaan van een periode van maximaal vier weken tussen sluiting van de sollicitatietermijn en aanstelling van een kandidaat.*

3. Versterking centrale rol van het management voor het HRM-beleid

Het management is de spil bij het binnenhalen, behouden en benutten van gekwalificeerd personeel. Het management in de rijksdienst komt vaak onvoldoende toe aan deze rol, zo leert het onderzoek. De werkgroep stelt het volgende voor (deels in aansluiting op actie 1):

- *Ambtelijke en politieke leiding van de departementen: neem personeelsmanagement op in managementcontracten en stimuleer voorbeeldgedrag van (top)managers.*
- *Algemene Bestuursdienst: geef bij de selectie van topmanagers nadrukkelijker aandacht aan de kwaliteiten van de kandidaten op het gebied van personeelsmanagement.*
- *Ministeries en rijksdiensten: selecteer managers mede op hun managementkwaliteiten en reken ze ook af op resultaten van personeelsmanagement door middel van (variabele) beloning.*
- *BZK en (andere) ministeries: richt een rijksbrede (informatie)voorziening in, die managers zicht biedt op mogelijkheden op het gebied van opleiding, training en coaching en hen helpt het eigen ontwikkelpad uit te stippelen.*

4. Opzetten van een professionaliseringsprogramma P&O

Er is een investering nodig in de kwaliteit van P&O-afdelingen. Om een verdere professionalisering van de P&O-functie te bereiken stelt de werkgroep het volgende voor:

- *Zet rijksbreed een professionaliseringsprogramma P&O op, gericht op de kwalificaties (kennis, vaardigheden en gedrag) die de gewenste omslag van een op beheersmatige taken gerichte p-consulent naar pro-actieve personeelsmanagementadviseur ondersteunen.*

5. Bevordering eigen initiatief van medewerkers

De moderne medewerker moet zich bewust zijn van zijn of haar verantwoordelijkheid voor de eigen loopbaan. Hij of zij moet zelf initiatieven nemen voor en keuzes maken in de eigen loopbaanontwikkeling, het eigen arbeidsvoorwaardenpakket e.d. De huidige regelgeving biedt hiervoor veel mogelijkheden, maar medewerkers worden onvoldoende gestimuleerd en ondersteund om ook daadwerkelijk zelf initiatieven te nemen.

De werkgroep stelt het volgende voor:

- *Creëer meer self-service voorzieningen tot gebruik van personeelsinstrumenten.*
- *Organiseer op rijksniveau loopbaan- en mobiliteitcentra in aansluiting op bestaande initiatieven.*
- *Stimuleer loopbaanontwikkeling van medewerkers in de richting van het specialisme door het inrichten van gelijkwaardige loopbaanpaden voor specialisten en voor managers (duale loopbaanpaden).*

6. Rijksbrede bundeling van personeelsvoorzieningen

Om de gewenste gedragsverandering bij managers, P&O-afdeling en medewerkers te bevorderen is bundeling van personeelsvoorzieningen noodzakelijk. Met moderne ICT-middelen kunnen managers op de werkplek worden ondersteund bij de toepassing van personeelsinstrumenten. P&O-afdelingen kunnen worden ontlast van routinematig personeelswerk en daardoor meer aandacht besteden aan strategische advisering. Medewerkers kan rechtstreeks toegang worden geboden tot standaard informatie en advies. Verwacht mag worden dat bundeling van personeelsvoorzieningen daarmee indirect ook een stimulans zal zijn voor het voeren van "het gesprek" tussen leidinggevende en medewerker.

De werkgroep stelt het volgende voor:

- *Organiseer op rijksniveau met behulp van ICT een shared service center voor de gebundelde uitvoering van beheersmatige en administratieve taken.*
- *Stel in aanvulling daarop voor vragen over de toepassing van regels een callcenter in, waarin nu op de departementen en diensten aanwezige P&O-medewerkers worden ondergebracht. Medewerkers en managers kunnen er terecht voor informatie en advies.*

Bijlage 1 geeft een overzicht van de acties en de bijbehorende actoren. De werkgroep geeft aan dat een aantal van de acties aanvankelijk investeringen met zich mee zal brengen, maar acht deze verantwoord met het oog op de opbrengsten op langere termijn voor de effectiviteit en efficiency van het personeelsmanagement in de rijksdienst.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het personeelsmanagement in de rijksdienst staat volop in de belangstelling. Het besef dat de kwaliteit van het personeel grote invloed heeft op de kwaliteit van de primaire processen van de rijksdienst – beleidsvorming, uitvoering en toezicht – neemt toe. Het werk van de rijksoverheid is immers vooral mensenwerk.

De voortdurende krapte op de arbeidsmarkt baart dan ook in de rijksdienst veel zorg. In het onlangs verschenen rapport van de commissie Van Rijn¹ is deze problematiek geanalyseerd. De commissie constateert onder meer dat ook de rijksdienst groeiende vacatureproblemen kent, zij het minder nijpend dan de marktsector, en een oplopend ziekteverzuim, dat groter is dan in de marktsector. De commissie zoekt oplossingen onder meer in vernieuwing van management en sturing, ICT en Human Resources Management (HRM) en doet hiervoor een aantal aanbevelingen.

Op de achtergrond hiervan speelt een aantal structurele veranderingen in de samenleving². Naast de voortdurende economische hoogconjunctuur, die overigens nu in een wat lagere versnelling komt, trekken ontwikkelingen zoals individualisering, internationalisering en informatisering een zware wissel op het overheidsmanagement en –personeel. Daarmee is ook het belang van voortgaande versterking van het personeelsmanagement een gegeven.

Het bovenstaande is voor het kabinet aanleiding geweest om medio 2000 opdracht te geven tot een Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) naar de effectiviteit van het personeelsmanagement in de Rijksdienst.

1.2 Onderzoekopdracht

Het doel van dit IBO is om een goed inzicht te krijgen in het bestaande instrumentarium en in de wijze waarop het personeelsmanagement wordt aangestuurd teneinde van daaruit te komen tot concrete aanbevelingen. Dit mede tegen de achtergrond van de groeiende roep om meer samenwerking en coördinatie op personeelsgebied na jarenlange decentralisatie.

De probleemstelling van het IBO luidt als volgt:

Hoe effectief, in de zin van het voldoende binnenhalen, behouden en benutten van gekwalificeerd personeel, is het bestaande instrumentarium ten behoeve van personeelsmanagement binnen de rijksdienst en zijn er mogelijkheden om de effectiviteit te vergroten, bijvoorbeeld met behulp van nieuwe instrumenten of door een andere wijze van aansturing en beheersing?

Vanuit deze probleemstelling is onderzocht welk instrumentarium nu beschikbaar is, op welke wijze dit wordt gebruikt, welke normen worden gehanteerd en welke informatievoorziening gewenst is. In het bijzonder is daarbij aandacht besteed aan de taken en rol van de manager met betrekking tot het personeel, de taken en rol van P&O en de wisselwerking tussen beiden.

Het onderzoek richt zich op de rijksdienst als geheel. Gegeven de probleemstelling staat de effectiviteit van het instrumentarium centraal. Verder heeft de werkgroep ervoor gekozen om overlap te vermijden met de onderwerpen die recentelijk zijn onderzocht in het eerder genoemde rapport van de commissie Van Rijn. Dit betekent dat geen rijksbreed onderzoek is gedaan naar instroom en uitstroom van personeel, vacaturepositie en arbeidsvoorwaarden in de rijksdienst.

De probleemstelling is toegespitst op vier onderwerpen van personeelsmanagement:

- selectie van personeel,
- ontwikkeling van personeel,
- flexibiliteit in organisatie en formatie en
- de rol van de manager en van P&O.

¹ Commissie aanpak arbeidsmarktknelpunten collectieve sector; rapporttitel: Investeren in mensen en kwaliteit. De arbeidsmarkt in de collectieve sector, ministerie van BZK, februari 2001.

In dit rapport wordt verder vanwege de naamsbekendheid 'commissie Van Rijn' gebruikt.

² Zie voor een overzicht van deze ontwikkelingen de nota Management- en Personeelsontwikkeling Rijksdienst, ministerie van BZK, september 1999.

1.3 Onderzoekopzet

De kern van het IBO bestaat uit tien casestudies, met als cases zeven organisaties binnen de rijksdienst en drie in de marktsector. De casestudies zijn door een extern bureau (Twynstra Gudde) uitgevoerd.

Er is gekozen voor casestudies, omdat hiermee een diepgaand inzicht kan worden verkregen in de toepassingspraktijk van het personeelsmanagement op basis waarvan vervolgens concrete verbeteringsmogelijkheden voor het personeelsmanagement en de rol van p&o zijn te formuleren. De keuze impliceert dat de resultaten van het onderzoek niet zonder meer representatief hoeven te zijn voor de gehele rijksdienst. Diepgang had de voorkeur boven breedte.

Bij de selectie van de cases is een zekere spreiding nagestreefd in beleidsvormende als uitvoerende organisaties. Verder is gezocht naar cases die goede leerervaringen zouden kunnen opleveren. Dit heeft tot de volgende selectie geleid:

RIJK:	
V&W	Centrale directie Juridische Zaken
V&W	Rijkswaterstaat, Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling
LNV	Regionale beleidsdirectie Zuidwest
OCW	Centrale Financiële Instellingen
EZ	Directie Marktwerking
Justitie	Dienst Justitiële Instellingen, Penitentiaire Inrichtingen Vught Nieuw Vosseveld
SZW	Directie Bijstandszaken
EXTERN:	
KPN	Vastgoed & Facilities
ABN AMRO	ICT-development
Unilever	National Management Netherlands & Progress

In de case-studies is de effectiviteit van het instrumentarium langs drie sporen onderzocht:

- De objectieve invalshoek: hoe scoort een organisatie op een aantal objectieve indicatoren, die iets zeggen over de mate waarin de organisatie erin slaagt personeel binnen te halen, te benutten en te behouden?
- De perceptie-invalshoek: hoe oordelen medewerkers en management over de effectiviteit van het personeelsmanagement? Hoe tevreden is men hierover?
- De expertmatige invalshoek: hoe beoordeelt de expert (Twynstra Gudde) de effectiviteit van het door een organisatie ingezette personeelsinstrumentarium?

Elke caseorganisatie krijgt de resultaten van het eigen deelonderzoek teruggerapporteerd. Verder is tussentijds afgestemd met de personeelsdirecteuren van de departementen (ICPR) en het SG-Beraad. Over het totaalonderzoek wordt volgens de IBO-procedure via de Ambtelijke Commissie Heroverweging gerapporteerd aan de ministerraad

Het externe onderzoeksrapport (bijlage 3) vormt de basis voor het rapport. De bevindingen en aanbevelingen in het externe rapport komen geheel voor rekening van het externe bureau. De werkgroep heeft daarnaast voor haar rapport gebruik gemaakt van aanvullende bronnen, zoals bestaande onderzoeken en cijfermateriaal over personeelsmanagement in de rijksdienst.

1.4 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 van dit rapport worden beschreven voor de rijksdienst relevante trends op het gebied van personeelsmanagement. Hoofdstuk 3 gaat in op het eerste deel van de vraagstelling, de vraag naar de effectiviteit van het bestaande instrumentarium voor personeelsmanagement. In de hoofdstukken 4 en 5 wordt ingegaan op de rol van de manager en de rol van P&O op het gebied van personeelsmanagement. In het afsluitende hoofdstuk 6 formuleert de werkgroep concrete aanbevelingen ter verbetering van de effectiviteit van het personeelsmanagement in de rijksdienst.

2 Relevante ontwikkelingen

De effectiviteit van het personeelsmanagement hangt samen met de mate waarin de ingezette instrumenten zijn afgestemd op de organisatiedoelen (de verticale integratie) en op elkaar (horizontale integratie), aansluiten op de behoeften in de lijn (acceptatie) en mee-ademen met ontwikkelingen in de omgeving (externe integratie). In het onderzoeksrapport wordt het gehanteerde denkkader uitgebreid beschreven³.

In dit hoofdstuk worden kort de interne en externe ontwikkelingen beschreven op het gebied van organisatie en personeelsbeleid, die relevant zijn voor de interpretatie van de uitkomsten van het IBO-onderzoek.

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

Een effectief personeelsmanagement speelt in op maatschappelijke ontwikkelingen. Op dit moment zijn de volgende ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt van belang voor de rijksdienst. In de eerste plaats zijn er veranderingen aan de vraagkant. De langdurige economische groei heeft de reeds veel eerder ingezette verschuiving naar kennisintensieve dienstverlening versterkt.

Onderliggende processen als individualisering, informatisering en internationalisering spelen daarbij een rol. De aan het personeel gestelde kwalificatie-eisen veranderen mee. Naast vakkennis en vaardigheden is in toenemende mate 'de persoonlijkheid' van de medewerker van belang. Dit speelt ook bij de rijksdienst en leidt tot de komst van andere instrumenten van personeelsmanagement, zoals competentie management en persoonlijke ontwikkelingsplannen.

Ten tweede verandert de samenstelling van de beroepsbevolking en als afspiegeling daarvan het personeelsbestand van de rijksdienst. Er is sprake van een toenemende diversiteit (vrouwen en minderheden), een stijgend opleidingsniveau en een veranderende leeftijdsopbouw (vergrijzing). Verder valt op dat de mobiliteit toeneemt, vooral onder jongeren.

Ook voor de overheid is de arbeidsmarkt krappere geworden. Recent is hierover uitvoerig geschreven in rapport van de commissie Van Rijn⁴. Was het aandeel moeilijk vervulbare vacatures als aandeel in de totale werkgelegenheid in 1999 in de collectieve sector nog kleiner dan in de marktsector (0,7% ten opzichte van 1,6%), de stijging van het aantal moeilijk vervulbare vacatures was in 1999 in de collectieve sector, en zeker in de sector rijk, sterker dan in de marktsector (11,9% ten opzichte van 7,5%). Daarnaast is het ziekteverzuim binnen de rijksdienst hoog en toont een stijgende tendens.

2.2 Ontwikkelingen organisatie rijksdienst

Aandacht voor de kwaliteit van de overheidsorganisatie

De kwaliteit van het functioneren van de rijksdienst heeft de laatste tijd veel aandacht gekregen. Hiertoe behoort ook de gedachte dat de overheid als werkgever een uitdagend werkmilieu moet bieden waar hoge professionele standaarden gelden en worden gehandhaafd. In het verlengde hiervan worden onder meer initiatieven genomen op het terrein van het leiderschapsconcept en, in navolging van het rapport van de commissie Van Rijn, tot verbetering van management en organisatie, investeren in ICT en vernieuwing van personeelsbeleid.

Nadruk op resultaatmeting

Daarnaast wordt steeds meer de nadruk gelegd op efficiency en resultaatmeting. De operatie Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB) is daarvan een uiting. Vanaf 2001 moeten de departementale begrotingen antwoord geven op de vragen: wat willen we bereiken; wat gaan we daarvoor doen; wat mag het kosten? In de jaarlijkse verantwoording zal vervolgens de realisatie moeten worden aangegeven.

Het een en ander zal niet alleen invloed hebben op de begrotings- en rapportageprocessen, maar ook op de bedrijfsvoering zelf.

³ Zie bijlage 3, paragraaf 2.2.1.

⁴ A.w., bijlagen, pagina 16.

Organisatieveranderingen

Bovenstaande ontwikkelingen spelen zich af tegen de achtergrond van voortdurend veranderende opvattingen over de organisatie en werkwijze van de rijksdienst. Kernelementen daarin zijn onder meer decentralisatie van taken, doormandatering van bevoegdheden, verplating van organisatie-structuren, integraal management, herstructurering en herontwerp, afslanking en kostenreductie en aandacht voor strategie en kerncompetenties. Opvallend is voorts de toename van het werken in projecten.

Invloed van ICT

Ten slotte heeft ICT een grote invloed op overheidsorganisaties. ICT leidt er mede toe dat overheidsorganisaties steeds meer omgevormd worden tot netwerkorganisaties die via uiteenlopende media opereren in een complex maatschappelijk krachtenveld. Beleidsvorming komt steeds interactiever tot stand. Dit gaat gepaard met horizontalisering van organisatieverhoudingen. Permanente organisatieontwikkeling wordt hoe langer hoe meer een voorwaarde om succesvol te kunnen functioneren.

2.3 Ontwikkelingen personeelsmanagement rijksdienst

Cafetariamodelen en raamregelingen

Onder invloed van toenemende diversiteit van de werknemerspopulatie en de roep om individuele maatwerkregelingen biedt de CAO van de rijksdienst steeds meer mogelijkheden tot maatwerk. Voor de periode 1999 – 2001 zijn onder meer afspraken gemaakt over uitbreiding van de individuele keuzemogelijkheden in het arbeidsvoorwaardenpakket (IKAP) en uitbreiding van de mogelijkheden voor individuele variabele beloning. De verwachting is dat deze tendens zich de komende jaren zal voortzetten.

Flexibilisering

Daarnaast is er een toenemende belangstelling voor flexibilisering van beloning, arbeidsrelaties, arbeidsplaats en arbeidstijden. Ten aanzien flexibilisering van beloning zijn binnen de rijksdienst reeds mogelijkheden aanwezig. Deze mogelijkheden worden nog maar beperkt gebruikt. De komende tijd wordt aandacht gegeven aan het stimuleren van het gebruik van deze mogelijkheden. Ten aanzien van flexibilisering van arbeidsplaats is sinds kort binnen de rijksdienst een raamregeling telewerken van kracht.

Ontwikkeling management

Managers bij de rijksdienst moeten heel veel kunnen. Als integraal manager zijn ze niet alleen verantwoordelijk voor de inhoud, maar ook voor de bedrijfsvoering, waaronder het personeelsmanagement. Voor een deel betreft het taken die managers in het bedrijfsleven ook hebben, maar voor een deel ook andere. Denk aan integriteitsaspecten van openbaar bestuur, wisseling van bewindspersonen en van politieke prioriteiten en democratische besluitvorming. Overheidsmanagers moeten niet alleen inhoudelijk deskundig, flexibel en klantgericht zijn en beschikken over bestuurlijk gevoel en ondernemingszin. Met het toenemend belang van het personeel worden ze ook steeds meer aangesproken op coachen, motiveren en leiderschap. Langzamerhand rijst de vraag of managers deze taken ook allemaal zelf moeten kunnen uitvoeren of dat een andere verdeling nodig is.

Ontwikkeling medewerkers

Veel overheidsorganisaties hebben de afgelopen jaren competentie management ingevoerd. In deze benadering staat het ontwikkelingsperspectief van de medewerker centraal in relatie tot de wensen en behoeften van de organisatie. Veelal in het verlengde van competentie management kiest een aantal overheidsorganisaties voor de introductie van persoonlijke ontwikkelingsplannen (POP's), waarin afspraken worden gemaakt tussen manager en medewerker over de inzet en ontwikkeling van de medewerker gedurende een bepaalde periode. Parallel hieraan lopen er bij een aantal departementen pilots rond de inzet van persoonsgebonden scholingsbudgetten.

Benchmarking

Veel organisaties binnen de rijksdienst hebben behoefte om prestaties op het gebied van bedrijfsvoering en personeelsbeleid met andere soortgelijke organisaties te vergelijken. De beschikbaarheid van ICT maakt dit steeds gemakkelijker. Ook op Europees niveau wordt gewerkt aan een programma voor benchmarking van publieke diensten.

In Nederland staat benchmarking van de publieke sector nog aan het begin. Op het gebied van personeelsmanagement is voor de rijksdienst een zogenaamd Kernmodel Personele Informatievoorziening (KPI) in ontwikkeling. De uiteindelijke ambitie van dit KPI is om te komen tot een rijksbrede standaard voor het hanteren van personele gegevens.

Specifieke kenmerken rijksdienst

Aangegeven is dat de rijksdienst in een aantal opzichten verschilt van de marktsector. Dit stelt specifieke eisen aan het personeelsmanagement. Kenmerkend voor de dienst is de grote verscheidenheid in rollen en functies (ordenend, regulerend, dienstverlenend, producerend), in organisatievormen en wijzen van aansturing, in de eerder genoemde kwalificatie-eisen (denk aan politiek-bestuurlijk gevoel en nadruk op transparantie en integriteit) en, als consequentie daarvan, in de instrumenten. Daarnaast is de toenemende invloed van internationale regelgeving van belang. Deze specifieke kenmerken bepalen mede de context voor de effectiviteit van het instrumentarium.

3 Effectiviteit van het personeelsinstrumentarium

3.1 Algemeen

De probleemstelling van het onderzoek bestaat uit twee vragen. De eerste gaat over het bereiken van de doelen van personeelsmanagement met behulp van het bestaande instrumentarium, de tweede over de mogelijkheden tot vergroting van de effectiviteit. Dit hoofdstuk gaat in op de eerste vraag met een accent op het perspectief van de medewerker. Het gaat daarbij om zowel de effectiviteit van personeelsmanagement in algemene zin als specifiek op het punt van selectie en ontwikkeling van personeel. Het hoofdstuk bevat de bevindingen en conclusies van de werkgroep. Deze worden in hoofdstuk 6 uitgewerkt in aanbevelingen.

3.2 Realisatie van doelen

Voor de drie onderscheiden doelen van personeelsmanagement (het binnenhalen, benutten en behouden van gekwalificeerd personeel) is in de case-studies onderzocht wat objectieve indicatoren hierover laten zien en wat het beeld is dat met name medewerkers van de realisatie hebben.

Bevindingen

Het beeld voor de rijksdienst is dat het binnenhalen en behouden van personeel minder problemen geeft dan het benutten. De sector kent in vergelijking met de marktsector een lager verloop en, mogelijk in samenhang hiermee, minder moeilijk vervulbare vacatures, maar een hoger ziekteverzuim (7,6% tegenover 5,9%). Of de rijksdienst erin slaagt ook het benodigde *gekwalificeerde* personeel in huis te halen en te houden is niet uit de onderzoeksgegevens af te leiden.

Het overall oordeel van medewerkers over het personeelsmanagement is in de marktcases significant hoger dan in de rijkscases (6,7 ten opzichte van 6,2 op een schaal van 1 tot 10). Hier staat tegenover dat de spreiding binnen het rijk groot is en dat een rijkscase (LNV) de hoogste score haalt.

Ten aanzien van de algemene tevredenheid over het instrumentarium is opvallend dat de effectiviteit van het gevoerde personeelsbeleid vooral lijkt samen te hangen met de volgende factoren:

- sterke nadruk op ontwikkeling en mobiliteit van medewerkers;
- de wijze waarop de leidinggevende de instrumenten toepast en de medewerkers ondersteunt bij de eigen ontwikkeling;
- de wijze waarop de leidinggevende personeelszaken afstemt met P&O.

Verder is geconstateerd dat *het aantal* ingezette instrumenten nauwelijks van invloed is op de mate van tevredenheid. Veel meer gaat het om de samenhang tussen de instrumenten en de wijze waarop de leidinggevende ze toepast. Van de instrumenten scoort het functioneringsgesprek het hoogst.

De ingezette instrumenten worden slechts in beperkte mate geëvalueerd. De daadwerkelijke bijdrage van de instrumenten aan de doelen van de organisatie blijft daardoor vaak onduidelijk.

Conclusies

Het onderzoek toont aan dat de samenhang tussen de instrumenten en de wijze waarop deze door de leidinggevende worden toegepast in sterke mate de effectiviteit van het personeelsmanagement bepalen. De werkgroep constateert dat op beide punten in de rijkscases verbetering mogelijk is. De werkgroep is van mening dat in de rijksdienst niet zozeer meer instrumenten moeten worden ontwikkeld, maar dat vooral moet worden ingezet op het versterken van de integratie van de P-functie in de lijn (met nadruk op de inhoudelijke advisering) en op het verbeteren van (het zicht op) de samenhang tussen de instrumenten. In dit verband acht de werkgroep een meer systematische evaluatie van de ingezette instrumenten geboden.

3.3 Selectie van personeel

In het onderzoek is selectie van personeel vooral opgevat als de wijze waarop kandidaten van buiten worden uitgekozen voor indiensttreding: welke man of vrouw uit het beschikbare aanbod past het beste bij de vraag van de organisatie? De doorlopende selectie-activiteiten om medewerkers te laten doorstromen en eventueel uitstromen zijn zijdelings, namelijk bij de ontwikkelingsinstrumenten, aan bod gekomen.

Gekeken is naar het gebruik van instrumenten, de (lengte van) procedures, de aansluiting van eisen op de praktijk, het belang van doelgroepbeleid en de waardering van het instrumentarium.

Bevindingen

De werkgroep constateert dat de selectie van personeel zowel in de rijksdienst als in de marktsector (nog) geen groot probleem vormt. Wel doet de krapte op de arbeidsmarkt zich in toenemende mate voelen. Dit maakt in de toekomst een effectievere benadering van potentiële kandidaten noodzakelijk.

Onderzocht is de selectiewijze. Het meest gebruikte selectiemiddel blijkt nog steeds een gesprek te zijn. Dit wordt ook belangrijk gevonden door de medewerkers. In de rijksdienst komt het vaker dan in de marktsector voor dat daarbij toekomstige collega's aanwezig zijn.

Voorts blijkt in de rijksdienst de lengte van het selectieproces (gerekend vanaf de sollicitatie tot het moment van aanstelling) gemiddeld aanzienlijk langer te zijn dan in de onderzochte marktcases (de rijkscases hebben 50% meer doorlooptijd nodig⁵). In de marktsector wordt snelheid bewuster gebruikt als wapen op de arbeidsmarkt. Sommige cases (ook bij het rijk) maken met succes gebruik van strakke procedures, al dan niet in combinatie met groepsgewijze selectie (met name van starters) om de termijnen te bekorten.

Ten aanzien van de selectie-eisen constateert de werkgroep een verschuiving naar competenties met het oog op de wisselende rollen die medewerkers moeten spelen in samenwerkingsverbanden en het belangrijker worden van leer- en verandervermogen.

Onderzocht is verder in hoeverre bij de selectie een doelgroepbeleid wordt gevoerd (bieden van instroomkansen aan vrouwen, minderheden en gehandicapten). Opvallende bevinding is dat dit in de marktsector belangrijker wordt gevonden dan in de rijksdienst. De verklaring hiervoor is mogelijk dat er bij de rijksdienst in het verleden al heel veel aandacht is geweest voor dit onderwerp en er ook resultaten zijn geboekt (met name voor vrouwen en minderheden), zodat de prioriteit ervan nu is verminderd. Het bedrijfsleven ziet de genoemde doelgroepen momenteel onder druk van de arbeidsmarkt als een kans om knelpunten op te lossen.

Ten slotte constateert de werkgroep dat ook bij het selectieproces de tevredenheid van medewerkers vooral samenhangt met tevredenheid over de rol van de leidinggevende. Daarbij zijn vooral de gesprekken over functioneren en ontwikkeling van medewerkers van belang.

Conclusies

De werkgroep concludeert dat de selectieprocessen in de rijksdienst over het algemeen goed verlopen, maar dat de lengte van de procedures een knelpunt vormt. Voor de meeste functies is er geen enkele reden om langere selectietermijnen te hanteren dan in de marktsector.

Hoewel het doelgroepenbeleid door medewerkers minder belangrijk wordt gevonden, acht de werkgroep het voor het personeelsmanagement nog steeds zeer relevant gezien de verwachte ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De werkgroep ziet in (hernieuwde) aandacht voor diversiteit kansen om het aanbod van kandidaten te verbreden.

3.4 Ontwikkeling van personeel

Onder 'ontwikkeling' is in het onderzoek verstaan groei en verandering van medewerkers met het oog op optimale inzetbaarheid, productiviteit en welbevinden zowel in de huidige functie als in de loopbaan op langere termijn. Hiervoor zijn vele instrumenten beschikbaar. In het onderzoek zijn er 16 onderzocht, variërend van functionerings- en beoordelingsgesprekken tot traineeships en werken in projecten⁶. Onderzocht is hoe de instrumenten gebruikt en gewaardeerd worden, welke het best tot de beoogde resultaten leiden, en of er andere toepassingen dan wel nieuwe instrumenten nodig zijn.

Bevindingen

De werkgroep constateert dat medewerkers ontwikkelingsinstrumenten belangrijk vinden. Met name instrumenten waarin het gesprek tussen leidinggevende en medewerker centraal staat en die gericht zijn op de individuele ontwikkelingsmogelijkheden van de medewerker scoren hoog wat betreft het belang dat eraan gehecht wordt én wat betreft de tevredenheid van de medewerkers. Concreet gaat het hierbij om het functioneringsgesprek, het beoordelingsgesprek en opleidingen/trainingen.

Ten aanzien van de toepassing van de instrumenten constateert de werkgroep dat het van belang is om ontwikkelingsinstrumenten niet te generiek in te zetten, (papier)werk en bureaucratie zoveel

⁵ Dit is gedeeltelijk toe te schrijven is aan vertrouwensonderzoek dat voor een aantal functies nodig is.

⁶ Zie voor een volledige lijst het externe onderzoeksrapport (bijlage 3).

mogelijk te vermijden en een zekere speelruimte te geven aan management en medewerkers om gezamenlijk tot toepassing op maat te komen.

Uit de hoge mate van effectiviteit van instrumenten die via onafhankelijke loopbaan- en ontwikkelcentra (niet gekoppeld aan het management) worden aangeboden leidt de werkgroep af dat ook de zichtbaarheid, toegankelijkheid en onafhankelijkheid van "instrumentenaanbieders" een rol speelt bij de effectiviteit.

Overigens is er bij de onderzochte organisaties geen systematische kennis beschikbaar over het effect van ontwikkelingsinstrumenten. Evaluaties vinden niet of op zeer bescheiden schaal plaats.

Conclusies

De werkgroep concludeert dat er 'op de werkvloer' een sterke behoefte leeft het ontwikkelingsinstrumentarium te concentreren op enkele goedwerkende instrumenten. Verbetering van de effectiviteit van het personeelsmanagement kan met name worden bereikt door in te zetten op instrumenten die 'het gesprek' met de medewerker als kenmerk hebben, en die gericht zijn op individuele opleiding van medewerkers. Hierbij moet het motto zijn: maatwerk, eenvoud en zelfbediening voor manager en medewerker.

Voorts concludeert de werkgroep dat voorzieningen voor medewerkers om informatie en advies te krijgen over opleiding, loopbaan en ontwikkeling kunnen bijdragen aan verbetering van de klantvriendelijkheid. Daarmee kan dit indirect een effectief middel zijn om te komen tot een betere benutting van medewerkers en behoud van gekwalificeerde medewerkers voor de organisatie.

Ten slotte concludeert de werkgroep dat ook bij het ontwikkelingsinstrumentarium een meer systematische evaluatie van (de effecten van) de toepassing ervan gewenst is.

4 De rol van de manager

4.1 Algemeen

De organisatie van de rijksdienst is de afgelopen decennia sterk veranderd. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 waren kernelementen in dit proces onder andere decentralisatie van taken, doormandatering van bevoegdheden, verplating van organisatiestructuren en integraal management. Dit heeft geleid tot een andere taakverdeling tussen de P&O-afdelingen en het algemeen (lijn)management. De lijnmanager in de rijksdienst heeft een grotere verantwoordelijkheid gekregen voor de uitvoering van het personeelsbeleid. P&O moet daarbij ondersteunen.

Onderzocht is waar managers in de praktijk tegenaan lopen bij het vervullen van hun rol op het vlak van personeelsmanagement. Welke oriëntatiepunten hanteren zij voor zichzelf (aantallen en kwaliteit functionerings- en beoordelingsgesprekken, loopbaangesprekken en -plannen, doorlooptijden en resultaten bij selectieprocedures)? Hoe wordt daarbij ondersteuning geboden en hoe wordt gestuurd door hogere echelons?

4.2 Bevindingen

Behoefte aan flexibiliteit

Effectief personeelsmanagement betekent dat de manager zodanig kan manoeuvreren met medewerkers (binnenhalen, benutten en behouden) dat de geplande doelen en resultaten van de organisatie op de beste wijze worden gerealiseerd. De manager moet adequaat in kunnen spelen op (veranderingen in) missie, doelen en strategie van de organisatie. Managers hebben behoefte aan flexibiliteit.

De werkgroep constateert dan ook dat het onderwerp flexibiliteit in organisatie en formatie in de aandacht staat. De caseonderzoeken laten een sterke toename zien van flexibele organisatievormen, zoals projectmatig werken, poolvorming en kern-schil formaties. Deze zijn effectief en worden hoog gewaardeerd. Het instrumentarium om de organisatie flexibel te maken wordt, ook bij de rijksdienst, in het algemeen als toereikend ervaren. Opvallend is dat in verschillende situaties verschillende oplossingen worden gevonden om flexibiliteit te creëren.

Sturing en control

Naarmate de manager flexibeler kan opereren wordt het belang van sturing en control groter. Dit begint bij de politiek. De politiek stelt eisen aan wat het overheidsapparaat moet leveren en de wijze waarop dit gebeurt. Daartoe behoort ook het personeelsmanagement.

De manager blijkt de belangrijkste succesfactor te zijn voor een effectief personeelsmanagement, en niet het instrumentarium of de afdeling P&O. Personeelsmanagement is het meest succesvol als managers er zelf aan trekken, als ze het interessant vinden en zelf actie ondernemen om informatie te krijgen en waar nodig aan- of bij te sturen.

De werkgroep constateert dat managers bij de rijksdienst juist aan de personele aspecten van het managen vaak te weinig toekomt. Ze voelen zich vooral inhoudelijk manager. Enerzijds is er weinig aandacht voor personeelsmanagementkwaliteiten bij de selectie van managers, anderzijds worden managers in de rijksdienst ook niet "afgerekend" op hun prestaties op het gebied van personeelsmanagement.

De manager als peoplemanager

De tevredenheid van medewerkers over het functioneren van de manager wordt vooral bepaald door de mate waarin de leidinggevende personeelszaken afstemt met de P&O-afdeling, de wijze waarop hij of zij personeelsinstrumenten toepast en de aandacht die hij of zij geeft aan de ontwikkeling van de medewerkers. "Het gesprek" tussen leidinggevende en medewerker is daarbij van cruciaal belang. De werkgroep constateert dat medewerkers in de rijkscases iets minder tevreden zijn over hun leidinggevende dan in de marktscases. Mogelijk dat het hogere percentage ziekteverzuim in de rijkscases hiermee verband houdt.

De manager in spagaat

Het onderzoek toont aan dat leidinggevend, waar het gaat om flexibiliteit en mobiliteit van medewerkers, in een spanningsveld werken, doordat zij als integraal manager enerzijds worden aangesproken op de ontwikkeling van medewerkers en anderzijds op de resultaten / de (beleids)productie. Met name in de rijksdienst is dat het geval.

De werkgroep is van mening dat een dergelijke spagaat niet zou mogen voorkomen. Goed personeelsmanagement zal immers leiden tot betere resultaten. De hiërarchische cultuur in de rijksdienst (waar inhoudelijk management veelal een hogere status en een hogere beloning geeft) lijkt een goede integratie van personeelsmanagement in de strategie om beleidsdoelstellingen te halen te belemmeren.

Inrichting managementstructuur

Het functioneren van organisaties hangt nauw samen met de effectiviteit van het personeelsmanagement (lukt het om voldoende gekwalificeerd personeel binnen te halen, te behouden en goed te benutten). Daarbij moeten lijnmanagement en P&O samenwerken ten einde te komen tot een effectief personeelsmanagement. Deze samenwerking begint bij het topmanagement. Bij een aantal case-organisaties is de inbreng van de personeelsmanagement-discipline op het hoogste niveau in de organisatie zeker gesteld. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het personeelsmanagement onder te brengen bij een lid van de topleiding, al dan niet als onderdeel van een bredere portefeuille, of door voorzieningen te treffen om zeker te stellen dat het topmanagement voldoende aandacht heeft voor personeelsmanagement.

Bij een case waar in sterke mate in projectvorm wordt gewerkt (ABN-AMRO IT), is het personeelsmanagement belegd bij een los van de projecten staande HRM-manager.

4.3 Conclusies

De werkgroep concludeert dat niet méér instrumenten nodig zijn om flexibiliteit te realiseren, maar dat vooral moet worden ingezet op het zichtbaar maken van succesvolle voorbeelden van flexibilisering. Tegelijkertijd moet de koppeling tussen de organisatiedoelen enerzijds en het personeelsmanagement anderzijds worden versterkt. Managers op elk niveau bij de rijksdienst moeten meer aandacht geven aan personeelsmanagement. Om dit te bereiken is inzet nodig op een aantal terreinen tegelijk. De cyclus van planning – maken van afspraken – evaluatie van de uitvoering – beoordeling – beloning zou ook moeten gelden voor het personeelsmanagement.

De werkgroep concludeert voorts dat moet worden voorkomen dat managers bij de rijksdienst in de “spagaat” worden gedrongen tussen enerzijds aandacht moeten hebben voor individuele ontwikkeling en mobiliteit van medewerkers en anderzijds alleen worden beoordeeld op inhoudelijke resultaten. Het bij de rijksdienst gehanteerde concept van integraal management kan op zichzelf zeker werken, maar er moet wel ruimte zijn om, als de situatie dat vraagt, het integrale management anders te organiseren.

Het onderzoek leert dat hiervoor verschillende oplossingen denkbaar zijn, bijvoorbeeld door beperking van de span of control of door managementtaken op te splitsen (zoals bij ABN-AMRO IT is gebeurd). Ook binnen de rijksdienst wordt met dergelijke constructies geëxperimenteerd (bijvoorbeeld bij de directie Marktwerking van EZ).

Om het behoud van inhoudelijk goed gekwalificeerd personeel te bevorderen en te stimuleren dat managementtaken worden verdeeld op basis van managementkwaliteiten naast inhoudelijke kwaliteiten zijn zogenaamde parallelle of duale loopbaanpaden effectief. Betere doorgroeimogelijkheden voor specialisten zonder dat ze hoeven te beschikken over managementkwaliteiten zijn reeds eerder aanbevolen (o.a. door de commissie Van Rijn), maar tot nu toe nog maar beperkt in praktijk gebracht.

Tot slot concludeert de werkgroep dat de kwaliteit van het management op het gebied van personeelsmanagement te wensen overlaat. Managers hebben onvoldoende toegang en zicht op het beschikbare scala aan personeelsinstrumenten en op de ruimte om ze toe te passen en worden onvoldoende ondersteund bij de toepassing. Het voeren van “het gesprek” van de manager met de medewerker dient sterk te worden gestimuleerd. Het voorbeeld van SZW toont aan dat een gerichte opleidingsinspanning in dit verband effect kan sorteren.

5 De rol van P&O

5.1 Algemeen

Onderzocht is welke rol wordt vervuld door de P&O-afdelingen en hoe tevreden medewerkers (en managers) zijn over het functioneren van de P&O-afdeling. Volgens de theorie⁷ zijn drie typen van P&O-dienstverlening te onderscheiden:

- traditioneel
P&O draagt zorg voor de ondersteuning van processen zoals werving, selectie, opleiding en ontwikkeling en behandelt complexe problemen (arbeidsconflicten, arbeidsvoorwaardelijke problemen, exitgesprekken e.d.).
- transactioneel
P&O draagt zorg voor de beheersmatige en administratieve verwerking van routinezaken die geregeld moeten worden in de arbeidsrelatie, zoals personeelsdossiers, salarisbetaling, arbeidscontracten e.d.; hieraan gekoppeld zijn activiteiten op het gebied van de management-informatievoorziening.
- transformationeel
P&O fungeert als gesprekspartner voor het (top)management waar het gaat om organisatie- en personeelsontwikkeling en verandering, kennismanagement, cultuurinterventies e.d. Dit veronderstelt een ver doorgevoerde integraal managementverantwoordelijkheid met P&O in de rol van sparringpartner en adviseur.

Vanouds is de operationele personeelsmedewerker sterk gefocust is op de administratieve en beheersprocessen en op de directe ondersteuning van medewerkers bij traditionele en transactionele p-processen. In dit rapport wordt hiervoor verder de term “*consulent*” gebezigd. De personeelsmedewerker die primair gericht is op de strategische oriëntatie van de organisatie en de consequenties daarvan voor het personeelsbeleid en pro-actief voorstellen doet aan het management wordt in dit rapport verder “*adviseur*” genoemd.

5.2 Bevindingen

Grote differentiatie in invulling P&O-functie

Het onderzoek toont aan dat er een grote differentiatie is in de wijze waarop de P&O-functie bij de tien onderzochte case-organisaties wordt ingevuld. Dit geldt ook voor de onderzochte organisaties bij de rijksdienst. De invulling van de P&O-functie wordt o.a. bepaald door factoren als het type organisatie, de aanwezige ruimte om zelf invulling te geven aan regelgeving en uitvoering/toepassing van CAO-afspraken, de behoefte van medewerkers aan individuele arrangementen en voorzieningen, de wijze waarop P&O-processen zijn ingericht etc.

De medewerker is (licht) ontevreden over de P&O-afdeling. Dit is bij de rijkscases in iets sterkere mate het geval dan in de marktcases.

Nadruk op beheer en administratie

P&O-afdelingen blijken zich hoofdzakelijk bezig te houden met de traditionele en transactionele taken: ondersteuning van P-processen, beheers- en administratieve taken en ontwikkelen van instrumenten. Deze taken vergen veel capaciteit. De wijze waarop P&O deze taken vervult bepaalt de basale satisfactie van zowel manager als medewerker met de P&O-afdeling. De beheers- en administratieve taken moeten in ieder geval goed geregeld zijn om een effectief personeelsbeleid te kunnen realiseren.

⁷ Zie het bijgevoegde onderzoeksrapport van Twynstra Gudde, pagina 11. Zie ook o.a. A. Buitendam, Een open architectuur voor arbeid en organisatie (Van Gorcum, Assen, 2001).

Van consulent naar adviseur

Zowel medewerkers als managers vragen van P&O-afdelingen om een omslag te maken van “consulent” naar “adviseur”. Zeker in de rijkscases zijn medewerkers licht ontevreden over de ondersteuning die ze krijgen bij de eigen ontwikkeling en over de informatieverstrekking door P&O. Leidinggevenden klagen over onvoldoende deskundige P&O-afdelingen, die te weinig fungeren als sparringpartner bij strategische en veranderkundige kwesties. Dit laat onverlet dat de beheers- en administratieve taken goed geregeld moeten zijn. Doordat hier veel tijd en energie in gaat zitten komt de transformationele rol die P&O-afdelingen ook zouden moeten vervullen, onvoldoende uit de verf.

Kwaliteitsverbetering P&O

Met name in de rijkscases is de medewerker zoals aangegeven (licht) ontevreden over de P&O-afdeling. Het externe onderzoek wijst als mogelijke verklaringen op de onzichtbaarheid van de P&O-afdeling, onduidelijkheid bij medewerkers en managers over de rollen/taken van de P&O-afdelingen en ontevredenheid over de dienstverlening als zodanig. Een voor de medewerkers onzichtbare P&O-afdeling hoeft niet negatief te zijn als de P-functie sterk geïntegreerd is in de lijn. Onduidelijkheid over rollen/taken en onvrede over de dienstverlening vragen echter wel om verbetering.

5.3 Conclusies

De werkgroep concludeert dat P&O-afdelingen bij de rijksdienst de omslag moeten maken van wat genoemd is de consulent naar de adviseur. P&O-afdelingen moeten meer aandacht geven aan de transformationele rol: adviseren bij strategische vraagstukken en veranderkundige interventies, optreden als sparringpartner voor het management, begeleiden en adviseren van personeelsleden bij keuzes inzake de eigen loopbaanontwikkeling. Dit mag echter niet ten koste gaan van de kwaliteit van de beheers- en administratieve taken. Hiervoor is een investering nodig in de kwaliteit van de P&O-afdelingen.

Daarnaast concludeert de werkgroep dat, bij een gelijkblijvende formatie van P&O-afdelingen, ook een efficiëntere organisatie nodig is van de traditionele en transactionele p-taken (waaronder de beheers- en administratieve taken). De werkgroep ziet dit als voorwaarde om de noodzakelijke capaciteit te kunnen genereren voor strategische en veranderkundige advisering van het management en persoonlijke advisering van medewerkers.

6 Aanbevelingen

Het succes van overheidsbeleid is mede afhankelijk van de kwaliteit van het personeel, dat (onder het primaat van de politiek) het beleid maakt en uitvoert. Voortdurende ontwikkelingen in en rond de rijksoverheid maken een continue herijking nodig van het personeelsmanagement in de eigen organisatie. Dit raakt het gedrag van managers én van P&O én van medewerkers.

Op dit moment wordt het personeelsmanagement in de rijkdienst gekenmerkt door een relatief geringe aandacht voor resultaatgerichtheid. Veel instrumenten zijn beschikbaar, maar de effectiviteit ervan wordt nauwelijks getoetst. De werkgroep acht dit een onwenselijke situatie. Het personeelsmanagement moet minder vrijblijvend worden, beter worden geëvalueerd en zo nodig worden bijgestuurd, opdat de rijksoverheid 'rijk met personeel' wordt en effectiever opereert. In de eerste plaats gaat hierbij de aandacht uit naar de manager. Hij of zij is de spil in de rol als peoplemanager. In de tweede plaats moet ook P&O een verbeterslag maken. P&O dient de manager beter te ondersteunen en sterker op te treden als gesprekspartner voor managers en medewerkers. Van de medewerker ten slotte mag meer initiatief verwacht worden bij de eigen ontwikkeling in het perspectief van de loopbaan. Het gesprek tussen manager en medewerker speelt hierbij een cruciale rol. De werkgroep ziet voorts het inmiddels door veel grote organisaties gehanteerde concept van shared services als het middel om de gewenste veranderingen in gang te zetten en te ondersteunen.

De werkgroep is bij het formuleren van de aanbevelingen uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- personeelsmanagement is effectiever naarmate meer wordt voldaan aan vier eisen van integratie:
 1. verticale integratie: de afstemming tussen organisatiedoelen (missie, beleidsdoelstellingen en strategie) en het personeelsmanagement;
 2. horizontale integratie: de onderlinge samenhang en afstemming tussen de personeelsinstrumenten;
 3. integratie in de lijn: de aansluiting van het personeelsmanagement op de behoeften van de lijn en de toepassing ervan door het lijnmanagement;
 4. externe integratie: het "meeademen" van het personeelsmanagement met ontwikkelingen in de omgeving;
- op korte termijn is er minder behoefte aan 'grand designs' of nieuwe blauwdrukken dan aan incrementele en snel in gang te zetten acties onder het motto 'hoe concreter hoe beter';
- vernieuwing van het personeelsmanagement bij de rijkdienst dient niet zozeer gezocht te worden in nieuwe personeelsinstrumenten, maar in het benutten en verbreden van goede ervaringen in zowel de rijkdienst als de marktsector;
- de verantwoordelijkheid voor verandering ligt bij alle bij personeelsbeleid betrokken partijen: management, p&o en medewerkers.

In dit hoofdstuk zijn de aanbevelingen van de werkgroep gegroepeerd langs zes hoofdlijnen:

- verbeteren van de aansturing van het personeelsmanagement;
- meer vergelijken, meten en normeren;
- versterken van de HRM-rol van het management;
- verder professionaliseren van P&O;
- meer aandacht voor en initiatief bij de medewerker;
- invoeren shared services.

6.1 Verbetering aansturing personeelsmanagement via VBTB

Het algemene beeld uit het onderzoek is dat de toenemende nadruk op resultaatgerichtheid in combinatie met de toenemende aandacht voor de ontwikkeling en mobiliteit van medewerkers de manager in een spagaat plaatst. Om hier uit te komen dient het personeelsmanagement beter in de lijn te worden geïntegreerd. In dit verband pleit de werkgroep voor de invoering van een resultaatcyclus op het gebied van personeelsmanagement in aansluiting bij VBTB.

De werkgroep acht de volgende acties noodzakelijk:

- a) *Maak in managementcontracten niet alleen afspraken over verwachte inhoudelijke resultaten, maar ook over resultaten op het gebied van personeelsmanagement.*

Het onderzoek bevestigt de veel gehoorde kritiek dat de manager in de rijksdienst te weinig toekomt aan personeelsmanagement. Hij of zij wordt primair afgerekend op inhoudelijke resultaten (het bereiken van de beleidsdoelstellingen) en niet op de wijze dit gebeurt (de personele inzet) en de kosten ervan. Op dit punt is een cultuurverandering gewenst. De politieke leiding wordt gevraagd hiervoor de ruimte te bieden.

Als eerste stap ziet de werkgroep het maken van afspraken en vastleggen daarvan in managementcontracten, aan de hand van een format dat differentieert naar de diverse managementniveaus.

b) Aansluiting personeelsmanagement op de VBTB-cycli.

De departementen en BZK moeten gezamenlijk het voortouw nemen om het personeelsmanagement aan te laten sluiten op de VBTB-resultaatcycli binnen de departementen. Het gaat hierbij om de interne cycli bij de ministeries, die betrekking hebben op de beschrijving van prestaties in jaarplannen, managementcontracten en afspraken met medewerkers.

Benchmarkonderzoeken en visitaties (zie hierna) bieden voor de uitwerking een goede basis. Het verdient aanbeveling om hierbij personele kwaliteitsindicatoren te hanteren, zoals tevredenheid van medewerkers, verloop en ziekteverzuim.

Daarnaast moet BZK zorg dragen voor de aansluiting tussen de interne resultaatcycli binnen de departementen en het externe VBTB-beleidsartikel 'kwaliteit rijksdienst' op de BZK-begroting, waarin wordt ingegaan op de rijksbrede HRM-beleidsdoelstellingen.

6.2 Kwaliteitsverbetering via benchmarking, visitatie, uitwisseling, meting en normering

Breed, zowel binnen Nederland als daarbuiten, wordt momenteel ingezet op systemen van benchmarking en visitatie als middel om "van onderaf" te komen tot professionele normen en best practices zichtbaar te maken. De werkgroep ziet een groot aantal mogelijkheden voor benchmarking en visitatie op het terrein van personeelsmanagement en beveelt het volgende aan:

c) Ontwikkel een rijksbreed benchmark- en visitatiesysteem voor het inzichtelijk maken van resultaten op het gebied van personeelsmanagement. Stel deze informatie beschikbaar aan alle onderdelen van de rijksdienst.

Managers hebben behoefte aan informatie over de eigen prestaties op het gebied van personeelsmanagement en over de prestaties van anderen. Het bevordert voorbeeldgedrag en levert de basis voor het tot stand komen van een professionele normatiek. De werkgroep is van mening dat BZK samen met de departementen een rijksbreed benchmarksysteem moet ontwikkelen. De in het kader van dit IBO-onderzoek ontwikkelde systematiek kan voor dit doel verder worden uitgebreid. Een tweejaarlijkse medewerkersenquête (zie hierna) kan daarvoor eveneens als basis worden gebruikt.

In aanvulling hierop moet worden gekomen tot een rijksbreed visitatiesysteem op het gebied van personeelsmanagement. Visitaties hebben onder meer in het wetenschappelijk onderwijs en in de wetgevingsdiscipline bij de rijksdienst hun nut bewezen. Ook het personeelsmanagement, een cruciale factor voor een goed functionerende rijksdienst, leent zich goed voor visitaties. De resultaten van benchmarkonderzoek en medewerkersonderzoek kunnen hierbij dienen als input. De werkgroep staat een systeem voor ogen waarbij managers, P&O-afdelingen en medewerkers onderling de resultaten van benchmarks en medewerkersonderzoeken krijgen teruggekoppeld en hierbij professionele reflectie krijgen van bijvoorbeeld collega's van andere departementen. BZK zou rijksbreed de control moeten invullen in de vorm van een periodieke rijksbrede rapportage over de resultaten van het gevoerde personeelsmanagement.

d) Kom op basis van de benchmarks en visitaties tot professionele normen.

Op basis van benchmarking en visitaties moet een professionele normatiek worden opgebouwd op het terrein van personeelsmanagement. Daarmee worden geen van bovenaf opgelegde normen bedoeld, maar professionele normen die van onderaf worden opgebouwd door evaluatie van de bestaande praktijk.

Het onderzoek heeft de eerste signalen opgeleverd waar normstelling nodig is op het terrein van personeelsmanagement. Voorgesteld wordt om voor de lengte van selectieprocedures een norm te

gaan hanteren (zie hierna). Ook kan worden gedacht aan normen voor medewerkerstevredenheid, ziekteverzuim en mobiliteit.

Het onderzoek toont verder aan dat rijksbreed een effectiviteitsslag nodig is gericht op de versterking van 'het gesprek' en van het instrument 'opleiding'. Bij 'opleiding' dient aandacht te zijn voor het vaststellen van het rendement ervan.

e) Voer één keer per twee jaar rijksbreed een medewerkersenquête uit.

De beleving van medewerkers is een belangrijke indicatie voor de effectiviteit van personeelsmanagement. Verschillende van de onderzochte organisaties in de rijksdienst houden daartoe eigen medewerkersenquêtes.

De werkgroep is van mening dat BZK in overleg met de departementen afspraken moet maken over een rijksbrede meting van de 'personeelszaken en het management' waarmee medewerkers geconfronteerd worden, het belang dat zij eraan hechten en de waardering ervan. Door de enquêtes te beperken tot eens in de twee jaar wordt de bedrijfsvoering minder belast.

f) Stel rijksbreed een norm vast van vier weken voor de duur van selectieprocedures.

De werkgroep acht verkorting van de duur van selectieprocedures in de rijksdienst noodzakelijk (gezien de arbeidsmarktontwikkeling) en mogelijk (gezien de praktijk in de marktsector). Kandidaten worden vaak afgeschrikt door lange procedures of haken tussentijds af. Kijkend naar de uitkomsten van de casestudies en met name de voorbeelden in de marktsector acht de werkgroep een termijn van (maximaal) vier weken tussen het moment van aflopen van de sollicitatietermijn en de daadwerkelijke aanstelling haalbaar. Wel moet organisaties de mogelijkheid worden geboden om bereedeneerd af te wijken van de voorgeschreven termijn (bijvoorbeeld als antecedentenonderzoeken nodig zijn bij het aannemen van nieuwe medewerkers).

Periodiek dient het ministerie van BZK één en ander te evalueren en terug te koppelen naar de ministeries en diensten.

6.3 Versterking HRM-rol van het management

Het management is de spil bij het binnenhalen, behouden en benutten van gekwalificeerd personeel. Het management in de rijksdienst komt vaak onvoldoende toe aan deze rol.

De werkgroep stelt het volgende voor:

g) Selecteer managers op basis van rijksbrede competentieprofielen.

Het onderzoek toont aan dat managers binnen de rijksdienst niet altijd voldoende toegerust zijn voor de uitvoering van hun taken op het gebied van personeelsmanagement. Dit kan ten koste gaan van de effectiviteit ervan. De werkgroep is van mening dat er, in aansluiting op het ABD-systeem voor de werving van topmanagers, rijksbrede profielen moeten worden opgesteld, die een aantal basiseisen (competenties) bevatten ten aanzien van (personeels) managementvaardigheden van managers op verschillende niveaus. Deze profielen zouden systematisch moeten worden toegepast bij de selectie van managers. Voor managers in de ABD-doelgroep ligt hier een taak voor het bureau ABD.

h) Biedt managers rijksbrede opleidings- en kennisfaciliteiten aan.

De kwaliteit van het management moet worden bevorderd door het op rijksniveau inzichtelijk en toegankelijk maken van opleidings-, trainings-, en coachingsmogelijkheden die aansluiten op het gewenste competentieprofiel van de rijksmanager (afgeleid van het ABD-profiel). Hiertoe moet BZK in overleg met de departementen een rijksbrede (informatie)voorziening inrichten, die managers toegang geeft tot het bestaande aanbod aan opleidings- en trainingsmogelijkheden en hen helpt om het eigen ontwikkelpad uit te stippelen. De voorziening moet managers zicht geven op het reguliere en minder reguliere (e-learning) opleidingsaanbod, zodat ze hun managementkwaliteiten kunnen verbeteren en goed gebruik van personeelsinstrumenten wordt gestimuleerd.

Daarnaast moet BZK faciliteiten ontwikkelen om managers met elkaar in gesprek te brengen over hun stijl van managen, het gebruik van personeelsinstrumenten, hun eigen ontwikkelbehoefte e.d. Zoals het onderzoek leert, is het zinvol hierbij ook naar de marktsector te kijken.

- i) *Reken managers ook af op personeelsmanagementresultaten door middel van (variabele) beloning.*

Managers in de rijksdienst worden nauwelijks beoordeeld op hun prestaties op het gebied van personeelsmanagement. De werkgroep is van mening dat managers bij departementen niet alleen moeten worden beoordeeld op de behaalde inhoudelijke resultaten, maar ook op hun resultaten op het gebied van personeelsmanagement. De relatie met de (variabele) beloning van managers moet op dit punt worden versterkt.

- j) *Stimuleer voorbeeldgedrag van topmanagers.*

Managers vormen de spil van een goed personeelsmanagement met als spits de topmanagers. Daarom moet voorbeeldgedrag van die groep worden gestimuleerd. De politieke leiding van de departementen dient topmanagers aan te spreken op hun inzet op HRM-gebied. Dit dient een vaste plaats te krijgen in de contracten tussen minister en SG en DG's. SG's en DG's zouden zelf moeten aangeven op welke P-doelstellingen zij willen worden afgerekend.

Over de resultaten zou breed moeten worden gecommuniceerd naar de organisatie. Ook de Algemene Bestuursdienst (ABD) kan hierin een rol vervullen. De werkgroep is van mening dat de ABD een ontwikkelassessment moet organiseren voor het topmanagement dat specifiek aandacht geeft aan strategisch personeelsmanagement.

De voorbeeldfunctie wordt versterkt door bij het afrekenen op managementprestaties te beginnen bij het topmanagement, te weten de SG's, DG's en bestuursraden van de departementen. Het is gewenst om in het ABD-stelsel nadere bepalingen hierover op te nemen

6.4 Versterking rol P&O

De werkgroep constateert dat P&O een strategischer rol moet vervullen dan ze nu doet. Hiervoor is al gewezen op het belang van systematische evaluatie van personeelsmanagement via benchmarking en visitatie. Dit geldt ook voor de P&O-afdelingen. Daarnaast beveelt de werkgroep het volgende aan:

- k) *Zet een rijksbreed professionaliseringsprogramma op voor de P&O-functie en stel deelname verplicht voor elke P&O-adviseur.*

De werkgroep acht professionalisering nodig van de P&O-functie en beveelt aan hiervoor op rijksniveau een programma op te zetten. De werkgroep heeft een programma voor ogen dat uitgaat van de "normstelling van onderaf" op basis van benchmarkonderzoek en visitaties. Op basis hiervan zouden competentieprofielen en kwaliteitseisen moeten worden geformuleerd voor de P&O-functie. Vervolgens zou een opleidingsprogramma moeten worden aangeboden dat voorziet in kennisoverdracht en kennisdeling op het gebied van o.a. organisatieinrichting, personeelsplanning, informatieanalyse en opbouw van vaardigheden en gedragskenmerken zoals adviesvaardigheden, anticiperende houding e.d. Het programma zou zowel onderdelen kunnen bevatten die in een fysieke leeromgeving worden aangeboden als 'virtuele' onderdelen (aanbieding per pc).

Deelname aan het programma zou vooraf moeten worden gegaan door een assessment, op grond waarvan op individuele opleidingswensen kan worden ingespeeld.

De werkgroep acht het van belang dat bij het ontwikkelen van het programma gebruik wordt gemaakt van ervaringen die in de markt reeds zijn opgedaan met dergelijke programma's (van de caseorganisaties uit dit IBO is dit bijvoorbeeld bij ABN-AMRO het geval). De werkgroep is van mening dat het volgen van het programma verplicht moet worden gesteld voor elke P&O-adviseur.

6.5 Meer aandacht voor en initiatief bij de medewerker

De moderne medewerker moet ervan doordrongen zijn dat hij/zij zelf verantwoordelijk is voor de eigen loopbaan. Hij/zij zal zelf initiatieven moeten nemen voor en keuzes te maken in de eigen loopbaanontwikkeling, het eigen arbeidsvoorwaardenpakket e.d.

Mede met het oog hierop doet de werkgroep de volgende aanbevelingen:

l) Creëer meer self-service voorzieningen voor de medewerkers.

Eigen initiatief vereist dat medewerkers een goed overzicht hebben van hun mogelijkheden en goed worden ondersteund bij het maken van keuzes. Moderne ICT-middelen bieden deze mogelijkheden. Op rijksniveau zou dan ook een ICT-voorziening moeten worden gecreëerd waarmee medewerkers van de rijksdienst de mogelijkheid wordt geboden van zelfbediening in het 'winkelcentrum' van personeelsinstrumenten en loopbaanmogelijkheden. De ervaringen die sommige organisaties (bijvoorbeeld EZ) hiermee reeds hebben opgedaan, kunnen daarbij worden benut.

m) Biedt medewerkers betere faciliteiten tot het inwinnen van loopbaanadvies.

Het ministerie van BZK moet, in samenwerking met de departementen, meer voorzieningen treffen voor het geven van informatie en advies over opleiding, loopbaanontwikkeling en mobiliteit. Ervaringen met reeds bestaande, los van het directe management opererende ontwikkelings- en mobiliteitscentra moeten worden geëvalueerd en verspreid en er zouden rijksbrede centra moeten worden opgezet. Waar mogelijk moet daarbij gebruik worden gemaakt van reeds bestaande departementale centra, ervaringen in de markt en bestaande rijksbrede ICT-voorzieningen als de Mobiliteitsbank en de carrièresite 'werkenbijdeoverheid.nl'.

n) Creëer parallelle loopbaanpaden.

Reeds eerder – o.a. door de commissie Van Rijn – is gewezen op het belang van het creëren van parallelle loopbaanpaden. De IBO-werkgroep onderschrijft dit ten zeerste. Verwacht mag worden dat medewerkers die niet zozeer managementkwaliteiten hebben, maar wel andere, meer specialistische kwaliteiten, op die manier kunnen doorgroeien en daarbij het takenpakket van de integrale manager kunnen verlichten. Tevens ondersteunt dit het voorgestelde beleid om bij de selectie van nieuwe managers consequent rekening te houden met managementkwaliteiten.

De werkgroep beveelt aan dat het ministerie van BZK de bestaande instrumenten aanpast, zodat daadwerkelijk invulling kan worden gegeven aan duale loopbaanpaden voor managers en voor specialisten. Concreet betekent dat een aanpassing van de bestaande beloningssystematiek, waardoor doorgroeimogelijkheden voor inhoudelijke specialisten zonder managementkwaliteiten meer gelijk worden getrokken met doorgroeimogelijkheden van managers. De ministeries en diensten moeten vervolgens daadwerkelijk parallelle loopbaanpaden in de praktijk inrichten. Na twee jaar moet hierover worden gerapporteerd aan BZK.

6.6 Invoering shared services

Om de hiervoor genoemde veranderingen tot stand te brengen acht de werkgroep bundeling van personeelsvoorzieningen op centraal niveau binnen de rijksdienst noodzakelijk en doet het volgende voorstel:

o) Zet een shared service center HRM op, voer hiertoe als eerste stap een nadere analyse uit van functionele eisen, invoeringstraject en daarmee gemoeide kosten.

Met een “shared services center” op HRM-gebied kan de effectiviteit van het personeelsmanagement bij de rijksdienst op verschillende manieren worden verbeterd.

- In de eerste plaats wordt, door gebruik te maken van moderne ICT-middelen, het management beter ondersteund met instrumenten en informatie. Gedacht kan worden aan hulp bij de uitvoering van het personeelsmanagement (bijvoorbeeld toelichting op rechtspositionele problemen), aan ondersteuning van het eigen functioneren (bijvoorbeeld zelf assessment methoden), aan het verschaffen van actuele benchmark-informatie over personele ontwikkelingen in de eigen organisatie en daarbuiten (manager self service).
- In de tweede plaats worden P&O-afdelingen bij departementen en diensten ontlast van traditionele P-taken, met name op administratief en beheersmatig gebied. Bij de decentrale P&O-afdelingen resteren dan hooggekwalificeerde P&O-adviseurs die zich richten op strategische en adviserende taken ten behoeve van management en medewerkers.
- In de derde plaats wordt, mits het shared service center goed wordt ondersteund door ICT, de medewerker aangesproken op eigen initiatief om uit een rijksbreed aanbod van instrumenten en personeelsvoorzieningen zelf keuzes te maken ten aanzien van eigen arbeidsvoorwaarden, loopbaan en ontwikkeling. Hiermee kan hij of zij vervolgens in het gesprek met de leidinggevende voorstellen doen.

Uit de literatuur⁸ is bekend dat een dergelijk systeem weliswaar bij aanvang investeringen vergt, maar op termijn kan leiden tot een zeer forse beheersmatige winst.

Voor het afwegingskader rond shared services wordt verwezen naar het recent afgeronde IBO Competitieve Dienstverlening Facilitaire Salarisbureaus (FSB's). Dit IBO concludeert dat er, hoewel niet voor alle (onderdelen van) processen in- of uitbesteding mogelijk is, ongeacht de organisatiegrootte winstpunten zijn te behalen op het gebied van kwaliteit van dienstverlening en doelmatigheid. Het IBO CDV/FSB concludeert dat de diversiteit in de werkwijze tussen de ministeries op het gebied van salarisverwerking nu nog te groot is om op korte termijn over te gaan tot uitbesteding. Bereidheid tot bundeling ziet de werkgroep als een kritische succesfactor voor gezamenlijke FSB's. Onderlinge benchmarking ziet zij als goed startpunt. De slagingskans kan worden vergroot door goede centrale regie.

De IBO-werkgroep effectiviteit personeelsmanagement onderschrijft deze uitkomsten. Inmiddels heeft het Beraad van Secretarissen-Generaal de shared service gedachte overgenomen en besloten tot een project gericht op realisatie van shared services. De werkgroep ondersteunt deze ontwikkeling van harte. De werkgroep is van mening dat een shared servicecenter op HRM-gebied het beste resultaat oplevert als begonnen wordt met beheers- en administratieve taken. Het routinematige deel van deze taken kan worden ondersteund door moderne ICT-informatiesystemen waarmee selfservicevoorzieningen worden gerealiseerd voor manager en medewerker (hiermee bestaan ervaringen bij de case ABN-AMRO, maar ook bij een bedrijf als Achmea). Voor meer specifieke vragen en problemen zou op rijksniveau een callcenter moeten worden ingesteld waarin de nu op de departementen ingezette medewerkers voor bepaalde taken worden samengebracht.

De werkgroep ziet in ieder geval de volgende mogelijkheden voor een HRM-shared servicecenter op rijksniveau:

- ondersteuning op het gebied van arbeidsvoorwaarden, zoals bij het gebruik van individuele keuzemogelijkheden in het arbeidsvoorwaardepakket (IKAP), pensioenberekeningen e.d.;
- een loopbaan- en ontwikkelingscentrum (cursussen, opleidingen);
- bundeling van nu reeds op rijksniveau aanwezige voorzieningen, zoals op het gebied van werving en selectie (vacaturebank, www.werkenbijdeoverheid.nl), mobiliteit (mobiliteitsbank) e.d.

Concreet beveelt de werkgroep aan om het komende half jaar een nadere analyse uit te voeren van de aan de shared service dienst te stellen functionele eisen (wat moet het kunnen en wat moet het doen), het te volgen ontwikkelings- en migratiepad en de daarmee gemoeide kosten. De werkgroep is van mening dat het SG-beraad voor dit onderwerp als trekker moet fungeren.

⁸ Zie bijvoorbeeld PW, vakblad voor personeelsmanagement, 24^e jaargang nr. 16, 14 oktober 2000; zie ook www.hunter-group.com

Tot slot

Een groot deel van de voorstellen in dit hoofdstuk voorgesteld bevat acties waarvan het uit het oogpunt van effectiviteit en efficiency wenselijk is om deze op rijksniveau in te zetten. Het nog op te zetten Innovatiecentrum openbaar bestuur, waaraan op dit moment wordt gewerkt in het kader van de afspraken naar aanleiding van de commissie Van Rijn, kan daarbij een rol vervullen.

Voorts is duidelijk dat een aantal acties investeringen met zich mee zal brengen: investeringen onder meer in een benchmark- en visitatiesysteem met inbegrip van medewerkers-onderzoek, in kennis- en opleidingsfaciliteiten voor management en P&O en (al genoemd) in shared services. De werkgroep acht deze investeringen verantwoord, aangezien ze op langere termijn zullen leiden tot een effectiever en efficiënter personeelsmanagement bij het rijk.

Bijlagen

1. Overzicht van door de werkgroep voorgestelde acties
2. Taakopdracht onderzoek
3. Samenstelling werkgroep

Bijlage 1

Overzicht van door de werkgroep voorgestelde acties

Thema	Actie	Actor
1 Verbetering aansturing personeelsmanagement via VBTB	Maken format voor afspraken in managementcontracten (a)	BZK en departementen
	Personeelsmanagement aansluiten op de VBTB-resultaatcycli (b)	BZK en departementen
2 Meting en normering	Opzetten systeem van benchmarking, visitaties en medewerkersenquête, gericht op zichtbaar maken van best practices en op normering (c, d, e)	BZK en departementen
	Normering lengte selectieprocedures (f)	BZK en departementen
3 Versterken rol manager op HRM-gebied	Opstellen en gebruiken van rijksbrede competentieprofielen voor personeelsmanagementkwaliteiten van (top)managers (g)	BZK, ABD en departementen
	Opzetten rijksbrede voorziening die managers zicht biedt op aanbod aan opleidings- en trainingsmogelijkheden (h)	BZK en departementen
	Personeelsmanagement vertalen in beloning (top)managers (i)	Departementsleiding
	Stimuleren voorbeeldgedrag bij (top)managers (j)	SG's, DG's, bestuursraden, ABD
4 Professionalisering P&O	Opzetten rijksbreed professionaliseringsprogramma voor P&O-adviseurs (k)	BZK en departementen
5 Stimuleren eigen initiatief medewerkers	Creëer self-servicevoorzieningen voor medewerkers (l)	BZK en departementen
	Stel organisatie-onafhankelijke voorzieningen in voor informatie en advies over loopbaan, opleiding en ontwikkeling (m)	BZK en departementen
	Creëer parallelle loopbaanpaden voor managers en specialisten (n)	BZK en departementen
6 Opzetten shared service center op HRM-gebied	Voer een nadere analyse uit naar functionele eisen, invoeringstraject en daarmee gemoeide kosten (o)	SG-beraad, BZK en departementen

Bijlage 2

Taakopdracht onderzoek

Aanleiding

De kwaliteit van het ambtelijk apparaat is een belangrijke voorwaarde om verantwoord in te kunnen blijven spelen op de nieuwe vraagstukken van het openbaar bestuur; daarbij is zowel de kwaliteit van het zittende personeel als de aantrekkingskracht op nieuw personeel van belang. Gelet op de algemene arbeidsmarktkrapte zal de druk op de kwaliteit van de rijksdienst alleen maar toenemen.

Om aan deze toenemende druk het hoofd te kunnen bieden zijn in de nota Management - en Personeelsontwikkeling Rijksdienst (september 1999, behorend bij de nota "Vertrouwen in verantwoordelijkheid") een aantal beleidsambities geformuleerd voor de rijksdienst in het algemeen en het topmanagement in het bijzonder.

Een IBO onderzoek moet inzicht geven in de effectiviteit van het huidige instrumentarium en aanbevelingen opleveren hoe de beleidsambities geoptimaliseerd kunnen worden.

Probleemstelling

Een goed functionerende P en O functie moet de voorwaarden scheppen om de benodigde kwaliteit van de mensen te kunnen waarborgen en voldoende kwalitatief personeel aan te kunnen trekken. De P en O functie wordt vervuld door het integrale management, daarbij ondersteund door de staven op het terrein van personeel en organisatie. Aan deze functie worden nieuwe en steeds zwaardere eisen gesteld: de concurrentie op de arbeidsmarkt neemt toe; aan het functioneren van de overheid en daarmee aan de ambtelijke professie worden nieuwe eisen gesteld; dit stelt nieuwe eisen aan de P en O functie onder meer op het terrein van opleiding en ontwikkeling van personeel.

Het zal noodzakelijk zijn om op korte termijn een aantal "basics" voor de personele functie af te spreken, die wat hun werking betreft vergeleken kunnen worden met de normen die voor de financiële functie zijn ontwikkeld in het kader van de operatie comptabel bestel. Deze kunnen worden ontwikkeld door een aantal sprekende voorbeelden ter hand te nemen en op basis daarvan afspraken te maken.

Dit onderzoek kan in dat kader tevens een functie vervullen en moet een betrouwbaar beeld opleveren van de huidige stand van zaken zodat het kan dienen als een vertrekpunt (nul - meting) van waaruit gemeenschappelijke ambities en kwaliteitsverbeteringen kunnen worden ingezet.

Doel van het onderzoek is om na te gaan:

- hoe het beschikbare instrumentarium wordt gebruikt
- wat de effectiviteit en doelmatigheid van tot nu toe genomen maatregelen zijn

- welk instrumentarium benodigd is om - op centraal niveau (rijksdienst) en op decentraal niveau (departementaal) - tot meetbare prestaties te komen.

Daartoe worden de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

Onderzoeksvragen

Rijksdienst als concern.

Steeds meer terreinen van P en O beleid vragen niet alleen om departementaal beleid maar ook om een gemeenschappelijke aanpak voor de rijksdienst als concern. In het bijzonder de toenemende concurrentie die de rijksdienst ondervindt op de arbeidsmarkt vraagt om zo'n aanpak.

Uit onderzoek blijkt dat het aanbod van schoolverlaters in de voor de rijksdienst relevante opleidingsrichtingen en opleidingsniveaus niet voldoende zal zijn om alleen al in de vervangingsvraag te voorzien. De economische groei in combinatie met de effecten van ontgroening en vergrijzing - die zich bij de rijksdienst in sterke mate voordoen - leiden tot een krappe arbeidsmarkt.

Dat vraagt om een gemeenschappelijke inzet op het terrein van de arbeidsmarktcommunicatie en om gemeenschappelijke wervingsacties. Maar ook de ontwikkeling van loopbanen en het bevorderen van mobiliteit, kan niet meer zonder gemeenschappelijke oriëntaties en afspraken.

In dat verband zijn de volgende vragen van belang:

- welke concernbrede doelstellingen zijn geformuleerd;
- welke controlmechanismen worden ingezet om de voortgang te volgen;
- welk (aanvullend) instrumentarium is hiervoor nodig;

Ontwikkeling personeel

Het ontwikkelen van personeel kan worden gezien als de spil van het moderne personeelsmanagement. De inzet op dat terrein is mede bepalend voor de mate waarin het personeel kan meegroeien in nieuwe eisen die aan de ambtelijke professie gesteld worden, het krijgt vorm in scholings - en leertrajecten, en het zal uiteindelijk effect hebben op de wervingspositie en op instroom, doorstroom en uitstroom van personeel.

In het bijzonder zijn de volgende vragen van belang:

- wat zijn de hoofdlijnen van het (departementale) beleid gericht op de ontwikkeling van personeel;
- welke instrumenten worden daarbij ingezet (denk o.a. loopbaanpaden; scholing - en leertrajecten, competentie management, (variabele) beloning, management development);

- wat is kenmerkend voor de effectiviteit en het succes van instrumenten in het bijzonder van de instrumenten die betrekking hebben op instroom, doorstroom en uitstroom van personeel;
- in hoeverre zijn de prestaties op deze terreinen meetbaar en onderling vergelijkbaar en wat is nodig om de meetbaarheid en de vergelijkbaarheid te vergroten;
- welk (aanvullend) instrumentarium is nodig.

Flexibilisering van organisaties/ formaties

Steeds sterker doet zich de noodzaak gevoelen om de flexibiliteit van organisaties en formaties te vergroten. De vraag doet zich voor wat de mogelijkheden en belemmeringen zijn om dat te bereiken.

Sinds de invoering van het geïntegreerde apparaatskostenbudget (1994) is het toegestaan te schuiven binnen de diverse artikelonderdelen binnen het Pen M artikel van de begroting. Het gaat daarbij om de onderdelen ambtelijk personeel, overige personele uitgaven, materieel, post - actief personeel.

Met deze mogelijkheden zou het integraal management flexibeler kunnen inspelen op (tijdelijke) nieuwe taken of op piekbelastingen, en zou meer van de mogelijkheden van (tijdelijke) uitrui van personeel gebruik kunnen worden gemaakt (bijvoorbeeld als alternatief voor de inhuur van extern personeel).

De volgende vragen zijn van belang:

- hoe wordt op de ministeries omgegaan met de mogelijkheid om te schuiven tussen Pen M;
- in hoeverre draagt dit bij tot het flexibeler omgaan met formaties en organisaties;
- in hoeverre draagt dit bij tot een meer bedrijfsmatige afweging bij de inhuur van extern personeel;
- hoe is daarbij de taakverdeling en samenwerking tussen lijnmanagement - FEZ en P en O directies ingericht;
- in hoeverre zijn effecten waarneembaar in termen van efficiency en/of kwaliteit van het functioneren van organisaties;
- welke andere mogelijkheden tot flexibilisering van organisaties worden aangewend.

Onderzoeksaanpak

Ten behoeve van het onderzoek zal desk research moeten plaatsvinden en moeten gesprekken met departementale deskundigen gevoerd moeten worden.

Deelnemende departementen.

BZK,FIN, LNV, EZ, JUST, nader te bepalen in overleg met de ICPR en het SG beraad.

Bijlage 3

Samenstelling werkgroep

1. mr. J. Demmink (voorzitter)	JUS- DG Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken
2. mr. R.A. Kleyn	ABN-AMRO Bank NV - directeur-generaal divisie Personeel
3. drs. R.A. Nieuwenhoven	KPN – directeur Personeelszaken
4. drs. C.W. van der Waaij, RA	Unilever - voorzitter raad van bestuur Unilever Nederland
5. ir. A.R. van Bennekom	V&W/RWS – Hoofdingenieur directeur Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA)
6. drs. P.R. Heij	V&W - plaatsvervangend secretaris-generaal
7. B.C. Kroon	JUS – lid hoofddirectie Dienst Justitiële Inrichtingen, portefeuillehouder personeelszaken
8. mw. mr. drs. L.C. Hennink-Wijers	BZK – directie Financieel Economische Zaken
9. drs. R.J.A. Kerstens	OCW – DG Primair en Voortgezet Onderwijs
10. drs. H. Leenders	FIN - inspectie Rijksfinanciën, sectie RESO
11. mr. A. Ch. M. Rijnen	AZ - raadgever
12. drs. J. de Reus	EZ - directeur POI
13. ir. M.A. Verhoef	LNV - directeur P&O
14. drs. P.W.A. Veld	SZW- plaatsvervangend secretaris-generaal
15. drs. H. Wilmink	BZK - hoofd Formatiemanagement Rijksdienst
16. mw. drs. A.J. Kamphuis (secretaris)	FIN - inspectie Rijksfinanciën, sectie RESO
17. drs. F.D. Ossewaarde (co-secretaris)	BZK - directie Personeelsmanagement Rijksdienst
18. drs. A.W. Maas (co-secretaris)	BZK - directie Personeelsmanagement Rijksdienst