

Personeelbeleid van de overheid aan herziening toe

Inleiding

De beheerders van ons overheidsapparaat, de ambtenaren, hebben vanwege de toenemende vervlechting tussen de verschillende beleidsbepalende instanties van de overheid en tussen overheid en bedrijfsleven, een steeds zwaardere en gecompliceerdere taak te vervullen. De verzwaring van de taak van de ambtenaar op nationaal niveau valt bovendien samen met een toenemende tendens tot internationale samenwerking. Deze ontwikkelingen hebben zonder twiifel een negatieve invloed op de slagvaardigheid van het ambtelijk apparaat. Het wordt steeds moeilijker het apparaat adequaat te laten functioneren.

In vele tijdschriftartikelen, maar ook in een reeks van officiële rapporten 1), werden in de loop der jaren zeventig de lacunes in de organisatie van het overheidspersoneelbeleid gesignaleerd. Het is duidelijk dat er een dringende noodzaak is de organisatie van het personeelbeleid van de centrale overheid aan een kritisch onderzoek te onderwerpen.

Autonomo personeelbeleid

Het personeelbeleid van de centrale overheid dateert uit de tijd van Thorbecke, meer dan 100 jaar geleden. Er waren toen 7 ministeries, waar in totaal 283 ambtenaren werkten. Ieder ministerie voerde een autonoom personeelbeleid. De *Miljoenennota 1979* meldt dat de omvang van het rijkspersoneel 160.000 ambtenaren bedraagt, waarvan 18.000 tot het hoger personeel kunnen worden gerekend 2). Deze 160.000 ambtenaren zijn verspreid over 14 departementen die ook nu nog een autonoom personeelbeleid voeren.

De belangrijkste verandering is, dat de besluitvorming m.b.t. salarisschalen, de regeling van het georganiseerd overleg, de beslissingen omtrent uitbreiding van formaties en evaluatie van functies, het formeren van nieuwe afdelingen en taken, het organiseren van bepaalde cursussen en opleidingen, wèl centraal geschiedt of centraal gecoördineerd wordt (door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en andere instanties).

Deze situatie is zeker verklaarbaar. In het verleden woog de individuele ministeriële verantwoordelijkheid zwaarder dan de collectieve verantwoordelijkheid. Het zwaartepunt van het personeelbeleid kon dus zonder bezwaar bij de afzonderlijke departementen liggen. De huidige problematiek van de collectieve sector maakt echter duidelijk dat de collectieve verantwoordelijkheid belangrijker wordt en daarmee de noodzaak tot meer coördinatie. Het personeelbeleid van de overheid heeft zich onvoldoende aan deze gewijzigde omstandigheden aangepast.

Manco's

Zo behoort het momenteel nog tot de uitzonderingen dat *binnen* een ministerie systematisch — hogere — ambtenaren worden overgeplaatst ten einde hun kennis en inzetbaarheid te verhogen. Ook wisseling tussen posten bij *verschillende* ministeries van — hogere — ambtenaren, waarbij nuttige dwarsverbanden tussen de ministeries zouden kunnen worden gelegd, komt slechts sporadisch voor. Dit, terwijl een dergelijke functieplanning een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan de vermindering van interdepartementale (competentie)geschillen: men zal niet alleen zijn „opposite numbers” beter leren kennen maar ook hun problemen, hetgeen zal kunnen bijdragen tot een vlottere afwikkeling van de interdepartementale samenwerking.

Niet alleen mobiliteit op „nationaal niveau” is overigens van belang. Ervaring bij internationale organisaties (EG, OECD, gespecialiseerde VN-organisaties) kan het niveau en de inzetbaarheid van de ambtenaar aanzienlijk verhogen. Juist voor ons land met zijn vele internationale contacten lijkt dit punt, dat ook van voordeel kan zijn bij het aantrekken van ambtenaren, zeker niet onbelangrijk. Niettemin krijgt het weinig of geen aandacht.

Verder ontbreekt een centraal gestuurd, uniform, professioneel systeem van regelmatige beoordeling van ambtenaren. Door dergelijke regelmatige vraaggesprekken zou tevens een inzicht kunnen worden verkregen in de toekomstverwachtingen van de ambtenaren.

Als volgend punt kan de (onvoldoende) scholing worden genoemd. Reeds in 1974 werd door Van Braam (*Bestuurswetenschappen*, juli 1974) geconstateerd: „Wat in ons land ontbreekt is een omvattend en geïntegreerd opleidingssysteem ten behoeve van de hogere bestuursdienst. De capaciteit van de huidige na-opleidingsorganisatie blijft ver beneden zelfs de meest voorzichtig geschatte kwantitatieve opleidingsbehoefte”.

Het berekeningssysteem van Van Braam volgend, zou, op basis van de huidige omvang, alleen al voor het hogere overheidspersoneel (18.000 man) bij een gemiddelde carrièreuur van 25 à 30 jaar voor 600 à 700 man per jaar behoefte bestaan aan een initiële opleiding. Op basis van 10% kennisveroudering per jaar zouden bovendien jaarlijks 1.200 à 1.400 ambtenaren moeten worden bijgeschoold. Getuige verschillende recente publikaties, o.a. in het speciale nummer van 14 juli 1979 van *Sociaal Economisch Management*, is in deze scholingsbehoefte, die reeds in 1974 door Van Braam werd geconstateerd, nog steeds niet voorzien.

1) O.a. *Rapport van de Commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie* (Commissie-Van Veen), 1971; WRR, *De organisatie van het openbaar bestuur*, 1975; *Rapport nummer 1 van de Commissie hoofstructuur rijksdienst* (Commissie-Vonhoff), 1979.

2) In deze opgave zijn niet opgenomen de ambtenaren die werkzaam zijn bij de rijksonderwijsinstellingen.

Als laatste manco noem ik de onvoldoende aandacht voor doelmatigheid. Bij een alert, toekomstgericht, en goed geoutilleerd overheidspersoneelbeleid zou meer van moderne technieken en systemen (programmering, planning, budgettering, management by objectives en zero base budgetting) gebruik moeten worden gemaakt. Nu worden deze technieken slechts bij enkele ministeries toegepast. Bij systematische toepassing zou de ervaring, die voor deze technieken zo'n grote rol speelt, gebundeld kunnen worden en aldus alle ministeries ten goede komen.

Personeelbeleid bedrijfsleven

De vraag kan worden gesteld of de gebreken en tekortkomingen van het huidige personeelbeleid van de overheid, zouden kunnen worden gecorrigeerd door toepassing van in het bedrijfsleven gebruikelijke systemen, en zo ja, hoe dit zou kunnen geschieden.

Als voorbeeld van het personeelbeleid in het bedrijfsleven zou Unilever kunnen worden genoemd. In 1978 waren bij de Unilever-bedrijven 385.000 medewerkers werkzaam in 75 landen, in een groot aantal werkmaatschappijen met een grote mate van zelfstandigheid. Daaronder waren 20.000 managers (hoger personeel). Het is duidelijk dat, gezien deze grote aantallen medewerkers en de dislokatie, bij Unilever geen totaal centralistisch beheer mogelijk is. Wel blijkt een uniformering van de beleidsbeginselen en van de gebruikte systemen mogelijk te zijn, o.a. door sterkere centrale (bege)leiding van (een deel van) het personeelbestand. Hierdoor is een optimale balans tussen een centrale en een gedecentraliseerde aanpak mogelijk. Deze balans houdt in, dat volgens uniforme richtlijnen zaken als recrutering, initiële opleiding, beoordeling, promotie beneden een bepaald niveau, het geven van cursussen voor middelbaar en lager personeel, *gedecentraliseerd* worden aangepakt.

Zij die in de loop der jaren, wat ook hun opleiding of achtergrond mag zijn, blijken te hebben gegeven over „topmanagers“-kwaliteiten te beschikken, krijgen speciale opleidingen en gerichte overplaatsingskansen door interventie van het *centrale* niveau. Ook de benoemingen gaan uit van dit niveau.

blijkt uit de volgende cijfers 3):

- 1.300 managers hebben een functie in een ander land dan hun eigen land;
- per jaar wisselen 1 op de 8 managers van functie;
- per jaar wordt voor f. 400 mln. aan de opleiding van de medewerkers besteed; een derde hiervan is bestemd voor de opleiding van managers;
- één op de vijf managers volgt per jaar een cursus, een studiebijeenkomst, of een trainingsperiode.

Inpassing

Hoe kan het essentiële element van het personeelbeleid van het bedrijfsleven — de centrale sturing — in het Nederlandse overheidspersoneelbeleid worden ingepast?

Hiervoor kan aansluiting worden gevonden bij de coördinerende taak van de minister van Binnenlandse Zaken bij de voorbereiding door de Raad voor de Rijksdienst van de besluitvorming door de Ministerraad en bij de bevoegdheden hem toegekend in KB 316 van 25 juni 1958. Voor het versterken van de coördinerende taak van het Ministerie van Binnenlandse Zaken zal het wel noodzakelijk zijn dat het Ministerie wordt voorzien van voldoende bestuurlijke en technisch deskundige medewerkers en tevens kan beschikken over de noodzakelijke financiële middelen.

De taken liggen op de volgende terreinen 4):

- stimulering en coördinatie van een door de 14 ministeries autonoom uit te voeren uniform personeelbeleid op het gebied van: recrutering en aanneming, loopbaanontwikkeling en training (initiële en loopbaanbegeleidende);
- stimulering en effectivering van systematische positiewisselingen in en tussen de Ministeries, in het bijzonder van hen die de — potentiële — capaciteiten hebben om uit te groeien tot hogere ambtenaren en/of managers;
- advisering bij benoemingen van die groep ambtenaren die blijkt heeft gegeven capaciteiten te bezitten tot verdere groei naar de top;
- zorg voor het scheppen van speciale trainings/tewerkstellingsmogelijkheden in binnen- en buitenland voor deze groep;
- het produceren en daarna „verkopen“ aan de verschillende Ministeries van management(trainings)programma's;
- het ingang-doen-vinden van moderne hulpmiddelen — planning, functie-analyses, functiewisseling, loopbaanbeleid, selectiebeleid — bij het personeelbeleid van de verschillende Ministeries;
- het initiëren en doen accepteren van moderne managementtechnieken;
- het adviseren en hulp verlenen bij automatisering;
- het onderhouden van contacten met buitenlandse functionarissen en instanties die met het overheidspersoneelbeleid belast zijn (deze contacten zouden dan meer effect kunnen hebben dan tot dusver).

Naar het voorbeeld van grote concerns en naar het voorbeeld van andere landen zou dan de fragmentatie van het personeelbeleid, voortvloeiend uit de bestaande departementsgewijze centralisatie, kunnen worden doorbroken.

L. de Block

3) Genoemd in de rede van de voorzitter van de Raad van Bestuur van Unilever NV op 16 mei 1979: *Leiding geven bij Unilever in een veranderende wereld.*

4) Hierin zijn taken begrepen die nu reeds door de Minister van Binnenlandse Zaken — al dan niet in samenwerking met andere Ministeries — worden gecoördineerd, en ook taken waaraan nual door sommige Ministeries in het kader van modernisering van het personeelbeleid en door inzet van moderne hulpmiddelen aandacht wordt geschonken. Systematische aandacht vóór en coördinatie van het gehele gamma van maatregelen door alle Ministeries ontbreekt echter.