

Vergaderjaar 1995–1996

24 400 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (VII) voor het jaar 1996

Nr. 49

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 september 1996

Hierbij zend ik u de publicatie **«Mensen en Management in de rijksdienst 1996»**.¹

«Mensen en Management in de rijksdienst 1996» is de derde editie van de jaarlijkse publicatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken, over het personeelsmanagement binnen de arbeidsvoorwaardelijke sector Rijkspersoneel.

Personeel is de belangrijkste productiefactor van de rijksdienst. Het is wellicht een open deur, maar de stelling heeft nog niets aan waarheid ingeboet. De kwaliteit van de rijksdienst is sterk afhankelijk van de kwaliteit van het personeel. Behoud en ontwikkeling van die kwaliteit is dan ook een van de hoofddoelstellingen van het personeelsmanagement in de rijksdienst.

Het management- en personeelsbeleid in de rijksdienst is vooral sedert de tweede helft van de jaren '80 sterk gedecentraliseerd. Iedere minister is primair zelf verantwoordelijk voor dit beleid. Een en ander neemt niet weg, dat op centraal niveau taken zijn weggelegd voor de coördinerend minister van Binnenlandse Zaken. Dit zijn taken, die aanvullend zijn op de decentrale verantwoordelijkheden van de vakminister en die tot doel hebben de eenheid en cohesie binnen de rijksdienst te waarborgen.

Het rijkspersoneel vormt een jaarlijkse post op de Rijksbegroting van om en nabij 8 miljard gulden. De allocatie van die middelen is uiteraard onderwerp van kabinetsbeleid. Mutaties daarin hebben deels een autonoom karakter, bijvoorbeeld door het ouder (en dus gemiddeld wat duurder) worden van het personeelsbestand. Voorts worden mutaties deels veroorzaakt door beleidswijzigingen, bijvoorbeeld door intensivering en extensivering en deels door privatiseringsoperaties. Tenslotte wordt de totale loonkostenpost uiteraard beïnvloed door de uitkomsten van het gehele proces van arbeidsvoorwaardenvorming.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Sinds enige jaren is het stringente volumebeleid afgeschaft. Daarvoor in de plaats is de zogenaamde apparaatkostenbenadering gekomen. De ministeries zijn thans vrij binnen de grenzen van hun apparaatskostenbudget een afweging te maken tussen personeel en materieel. Uiteraard is het «volume» bij de onderbouwing van de meerjarige ramingen van de personele component van het apparaatsbudget wel van belang. Een goed formatiebeheer is daarvoor een eerste vereiste. Dit formatiebeheer is gedecentraliseerd; slechts de topformatievoorstellen worden nog aan de minister van Binnenlandse Zaken voorgelegd. Dit met het oog op de noodzakelijke cohesie en afstemming binnen de rijksdienst. Belangrijk onderdeel van het formatiebeheer is de functiewaardering. In dit verband zijn – opnieuw met het oogmerk de cohesie binnen de rijksdienst te waarborgen – de rijksfunctiewaarderingsverhoudingen vastgesteld.

Ministeries zijn vrij in de keuze van hun functiewaarderingssysteem, mits de uitkomsten blijven passen binnen de rijksfunctiewaarderingsverhoudingen. Overigens biedt Binnenlandse Zaken «FUWASYS» aan. Met dit computer-ondersteunde functiewaarderingssysteem werken inmiddels alle ministeries.

Binnen het mandaat dat de minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend bewindspersoon voor de arbeidszaken bij de overheid namens het kabinet voor alle overheidssectoren formuleert, is dezelfde minister politiek verantwoordelijk voor de arbeidsvoorwaarden in de sector Rijk (evenals in de sector Politie).

In deze laatste rol is er in toenemende mate sprake van een werkgever-onderhandelaarspositie, met een duidelijk herkenbare «achterban» te weten: de gezamenlijke ministeries.

De introductie – in 1993 – van het zogenaamde sectorenmodel maakt dat sectorale arbeidsvoorwaarden een betere afspiegeling te zien geven van de specifieke kenmerken van de arbeidsmarktpositie van de sector Rijk. De ontwikkeling gaat in de richting van zoveel mogelijk decentrale vormgeving van arbeidsvoorwaarden al naar gelang specifieke omstandigheden daartoe aanleiding geven; ministeries vragen op dit punt terecht om meer managementruimte. Tegenover voortgezette decentralisatie en het geven van meer managementruimte voor de ministeries, staat noodzakelijkerwijs een grotere behoefte aan het formuleren en vaststellen van gezamenlijke uitgangspunten, normen en kaders op kabinetsniveau. Dit vereist betere informatierelaties en scherpere trendanalyses zodat het kabinet op de juiste gronden besluitvorming kan plegen. «Mensen en Management in de rijksdienst» is daarvoor een instrument en moet als zodanig in de komende jaren verder worden uitgebouwd.

De arbeidsvoorwaarden krijgen voor een groot deel een vertaling in rechtspositionele regelingen. Waar aan werkgeverszijde meer en meer om managementruimte en flexibiliteit wordt gevraagd, zal van werknemerszijde de rechtszekerheid van het personeel worden ingebracht. Overigens is er ook aan werknemerszijde vraag naar meer flexibiliteit en maatwerk. Het is zaak steeds te streven naar een gemeenschappelijk optimum.

Op ambtelijk niveau is begin 1996 een eerste inventariserende ronde langs het departementale management gestart ter voorbereiding van het werkgeversstandpunt ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg, dat begin 1997 zal aanvangen. In de komende maanden zullen op een groot aantal terreinen verkennende notities in bespreking worden genomen met de werkgeversachterban. Trends die nu in de voorliggende «Mensen en Management in de rijksdienst» worden gesignaleerd, komen daarbij uiteraard aan de orde.

Mede met het oog op die onderhandelingen is de arbeidsmarktpositie van de rijksdienst een onderwerp van permanent onderzoek. Wat is de arbeidsmarktpositie; hoe staat het met het concurrentievermogen van de rijksdienst? De arbeidsmarkt waarop de werkgevers in de rijksdienst zich begeven blijkt – enkele uitzonderingen zoals Verkeer en Waterstaat daargelaten – vooral een gesloten, interne arbeidsmarkt te zijn met veel aanbod van personeel. Er is echter relatief weinig instroom van buitenaf. De mobiliteit, vooral de interdepartementale mobiliteit is gering. Dat is te betreuren, omdat mobiliteit bij uitstek het middel is om verkoking en verstarring tegen te gaan. Ook de uitstroom baart zorgen, vooral ook omdat dit – het intensieve herplaatsingsbeleid ten spijt – leidt tot een toename van het aantal mensen dat thuis zit en wachtgeld krijgt zonder daarvoor een tegenprestatie te kunnen leveren.

De instroom, doorstroom en uitstroom van medewerkers vormen een van de belangrijkste clusters onderwerpen van het management- en personeelsbeleid die de kwaliteit van de rijksdienst rechtstreeks beïnvloeden. Het management heeft als opdracht zodanige voorwaarden te scheppen, dat iedereen in de organisatie zijn of haar talenten optimaal kan aanspreken. Dit alles met het oog op het bereiken van de organisatie-doelen, te weten: een kwalitatief hoogwaardige rijksdienst tegen zo gering mogelijke kosten. Het is bij het bepalen van de samenstelling van het personeelsbestand van belang bepaalde groepen in de samenleving niet over te slaan. Goed personeelsbeleid en goed werkgeverschap vereisen, dat er aandacht is voor alle personeelsleden en potentiële medewerkers op de arbeidsmarkt, allochtoon en autochtoon, man en vrouw, oud en jong. Managers in de rijksdienst moeten in staat worden gesteld deze diversiteit aan te sturen.

Tenslotte, maar zeker niet in de laatste plaats, dienen medewerkers te kunnen werken onder veilige omstandigheden, dient er aandacht te zijn voor de gezondheid en dient het ziekteverzuim te worden bestreden. Medewerkers hebben recht op een sociale werkgever, vandaar dat er nieuwe afspraken zijn gemaakt omtrent de rechtspositie van medewerkers bij reorganisaties. Evenzo dient een goede werkgever het werk in samenspraak met de werknemers te organiseren. Sinds 1995 is de Wet op de Ondernemingsraden ook van toepassing op de rijksdienst.

Zoals hiervoor ook aangegeven, geldt voor vrijwel het gehele management en personeelsbeleid in de rijksdienst, dat ieder ministerie primair zelf verantwoordelijk is. Er is vrijwel geen terrein denkbaar waar Binnenlandse Zaken het alleenvertoningsrecht heeft. Dat moet ook zo zijn en zo blijven. Tegelijkertijd is duidelijk dat de som der delen méér is, dan de delen afzonderlijk. Die som der delen is dé rijksdienst, die zo een sterke cohesie moet vertonen. Binnenlandse Zaken heeft daartoe enkele sturende, maar vooral regisserende en soms facilitaire taken. De komende jaren zal dit takenpalet worden uitgebreid met taken die te vergelijken zijn met die van een financieel controller, te weten: adviseren aan het kabinet en individuele ministers over de personele factor. Daarvoor is nodig, dat Binnenlandse Zaken zijn expertise verder ontwikkelt en ter beschikking van de ministeries stelt op gebied van:

- personele planning en budgettering;
- resultaatmeting en -rapportage, waaronder verbetering informatievoorziening;
- analyse en interpretatie van gegevens en het opstellen van trendanalyses en meerjaren-beleidsscenario's;
- personele, formatieve en organisatie-auditing.

«Mensen en Management in de rijksdienst 1996» dat voor u ligt, is nu nog vooral een beschrijvende weergave van het management- en

personeelsbeleid in de rijksdienst van 1995/1996. In de komende jaren zal «MenM» worden uitgebouwd, meer toekomstgericht worden en ook meer een controllers-visie van Binnenlandse Zaken op de rijksdienst moeten gaan bevatten. Niet om de ministeries voor te schrijven hoe zij hun personeelsbeleid moeten vormgeven, maar juist om de afzonderlijke ministeries en het management de maximale beslissingsruimte te garanderen in een rijksdienst die een gedecentraliseerde eenheid is.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal