



Personeelsbehoefte rijksoverheid: strategie en planning





Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-3424344
F 070-3424130
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 22 mei 2012
BETREFT Rapport *Personeelsbehoefte rijksoverheid: strategie en planning*

Geachte mevrouw Verbeet,

Hierbij bieden wij u aan het op 16 mei 2012 door ons vastgestelde rapport
Personeelsbehoefte rijksoverheid: strategie en planning.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris



Personeelsbehoefte rijks- overheid: strategie en planning

22 mei 2012

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag



Inhoud

Samenvatting	1
1 Over dit onderzoek	7
1.1 Onderwerp	7
1.2 Aanleiding	7
1.3 Doel en vraagstelling van dit onderzoek	9
1.4 Leeswijzer	10
2 Conclusies en aanbevelingen	11
2.1 Hoofdconclusie	11
2.2 Toelichting op hoofdconclusie	12
2.2.1 Ontwikkelingen die nopen tot strategische personeelsplanning	12
2.2.2 Huidig beleid strategische personeelsplanning rijksoverheid	17
2.2.3 Stand van zaken implementatie strategische personeelsplanning	21
2.2.4 Risico's huidige stand van zaken strategische personeelsplanning	25
2.3 Aanbevelingen	27
3 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	29
3.1 Reactie minister van BZK	29
3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	30
Bijlage 1 Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	32
Bijlage 2 Methoden en normen	33
Bijlage 3 Gebruikte afkortingen	37
Bijlage 4 In bestuurlijke reacties voorgestelde aanpassingen	38
Literatuur	40



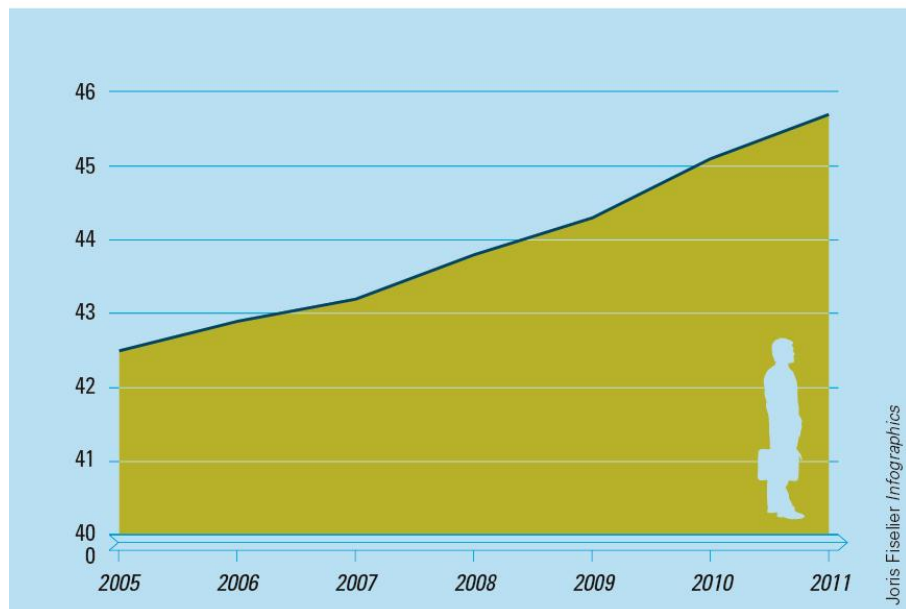
Samenvatting

1

Blijkens het rapport *De grote uittocht* (VSO et al., 2010), een verkenning van de arbeidsmarkt in de publieke sector tot 2020, komt in de periode 2015-2020 de personeelsvoorziening in de publieke sector onder grote druk te staan. Volgens het rapport zal over tien jaar 62% van het rijkspersoneel zijn vertrokken als gevolg van pensionering of aanvaarding van een functie elders. Deze uitstroom van personeel zal zijn piek bereiken in de periode 2015-2020.

Een belangrijke oorzaak is volgens het rapport de vergrijzing van het personeelsbestand. Het rijkspersoneel wordt steeds ouder: tussen 2005 en 2011 is de gemiddelde leeftijd van de rijksambtenaar gestegen van 42,5 naar 45,7 jaar (zie figuur 1).

Figuur 1 Gemiddelde leeftijd sector Rijk 2005-2011

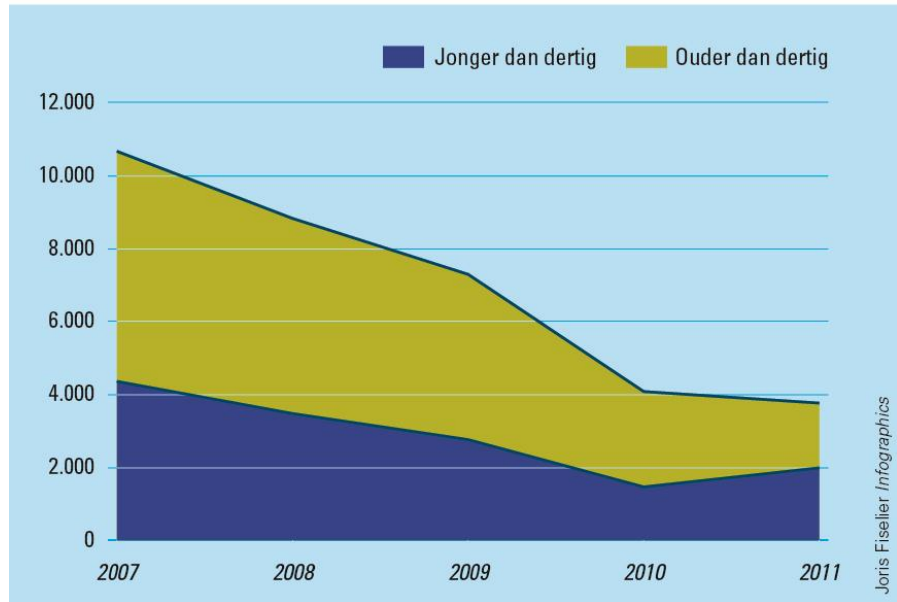


Tegelijkertijd is er, zo signaleren wij, sprake van 'ontgroening': de instroom van medewerkers jonger dan dertig jaar is de afgelopen vijf jaar met meer dan de helft afgenomen (zie figuur 2).



Figuur 2 Instroom medewerkers jonger dan dertig jaar bij het Rijk, 2007-2011

2



De instroom van jonge medewerkers komt verder onder druk te staan door bezuinigingen, onder meer in het kader van het programma 'Compacte Rijksdienst'. Deze bezuinigingen zullen ertoe kunnen leiden dat de instroom van jonge medewerkers de komende jaren sterk vermindert. En door het 'last in, first out'-systeem vormen de bezuinigingen bovendien een risico voor een verhoogde uitstroom van jonge medewerkers.

De bezuinigingen en de personele gevolgen daarvan zullen zich op korte termijn (vóór 2015) manifesteren; de grote uitstroom van personeel zal vooral optreden ná 2015. Hierdoor ontstaat het risico dat er vóór 2015 personeel uitstroomt dat na 2015 bij nader inzien hard nodig blijkt te zijn. Dat personeel zal te zijner tijd naar verwachting moeilijker aan te trekken zijn vanwege de krimpende arbeidsmarkt in Nederland.

Het kabinet onderkent de geschetste risico's, maar denkt dat het programma Compacte Rijksdienst juist kan helpen om de problemen deels te ondervangen. Door een "goedkopere, kleinere en slimmere overheid" te realiseren wil het kabinet de arbeidsproductiviteit verhogen.

De overheid hoeft daardoor in de toekomst een kleiner beroep op de arbeidsmarkt te doen, verwacht het kabinet.

Het tempo waarin 'slimmer werken' wordt ontwikkeld lijkt de laatste tijd echter terug te lopen, zo constateert het Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) in zijn rapport *De staat van de ambtelijke dienst* (CAOP, 2011). Door de afgenomen aandacht voor 'slimmer werken' ontstaat het risico dat 'hetzelfde doen met minder mensen' uiteindelijk slechts betekent: 'harder werken'. Bij 'slimmer werken' hoort volgens ons ook verhoogde aandacht voor de kansen die besloten liggen in de



ontwikkeling naar een I-overheid, oftewel een overheid die 'draait' op ICT. Deze brengt vergaande veranderingen in de relatie tussen burgers en overheid met zich mee. Te weinig nog krijgt deze ontwikkeling, het bevorderen ervan en beheersing van de daarmee samenhangende gevolgen, structurele aandacht. Ook de rijksdienst zal het hierbij juist van de jongere generatie moeten hebben. Ook in dat licht is het oplopen van de gemiddelde leeftijd bij de rijksdienst een punt van zorg.

3

Uit diverse moties die de afgelopen tijd door de Tweede Kamer zijn aangenomen komt naar voren dat het parlement zich zorgen maakt over het effect van de bezuinigingen op (de leeftijdsopbouw van) het personeel van de rijksoverheid. De Kamer heeft het kabinet opgeroepen een strategisch personeelsplan voor de rijksoverheid op te stellen om te komen tot een evenwichtig en toekomstbestendig personeelsbestand. Het kabinet is het daarmee eens; in verschillende beleidsdocumenten is vastgelegd dat overheidsorganisaties een strategische visie moeten hebben op hun personeelsbeleid en dat er modellen voor strategische personeelsplanning moeten worden ontwikkeld. Het kabinet heeft hiervoor geen termijn genoemd. Het Ministerie van BZK streeft intern naar realisatie eind 2012.

In ons onderzoek zijn wij nagegaan in hoeverre de rijksoverheid inmiddels, zoals door het kabinet was aangekondigd, door middel van strategische personeelsplannen anticipeert op de gevolgen van de te verwachten grote uitstroom van personeel.

Strategische personeelsplannen hebben tot doel om voor de afzonderlijke departementen en voor het Rijk als geheel inzicht te verschaffen in de huidige en toekomstige personeelsbehoefte. Op basis van deze strategische personeelsplannen kunnen maatregelen worden vastgesteld die nodig zijn om in de toekomstige personeelsbehoefte te kunnen voorzien.

Conclusies

Op dit moment beschikt de rijksoverheid nog niet over een strategisch personeelsplan. De rijksoverheid is daardoor nog niet goed in staat de personele gevolgen van de vergrijzing en ontgroening, de bezuinigingen en de krimpende arbeidsmarkt in zijn geheel te overzien en te anticiperen op deze ontwikkelingen.

Ook de departementen (met uitzondering van het Ministerie van Defensie) en de uitvoeringsorganisaties van het Rijk beschikken nog niet over uitgewerkte strategische personeelsplannen. Een aantal ministeries



en uitvoeringsorganisaties heeft al wel stappen gezet om strategische personeelsplannen op te stellen, maar heeft deze nog niet gereed.

4

Het ontbreken van strategische personeelsplannen betekent dat de ontwikkeling van het personeelsbestand nog niet gericht kan worden gestuurd. Dit brengt het risico met zich mee dat het invullen van de bezuinigingen op de rijksdienst die het kabinet in de periode 2012-2014 wil doorvoeren, personele gevolgen kan hebben die op de langere termijn nadelig kunnen uitpakken, in de zin dat daardoor taken van het Rijk mogelijk niet of niet goed kunnen worden uitgevoerd.

De planning van het Ministerie van BZK dat eind 2012 alle departementen een strategisch personeelsplan beschikbaar zullen hebben is volgens ons niet meer realistisch. In de eerste plaats moet er in 2012 eerst nog een instrument worden ontwikkeld voor een uniforme beoordeling van de kwaliteit van het personeel. In de tweede plaats biedt P-Direkt, het gezamenlijke personeelsadministratiesysteem van de ministeries,¹ nog onvoldoende functionaliteiten voor strategische personeelsplanning. De uitbreiding hiervan zal ieder geval niet in 2012 zijn beslag krijgen. In de derde plaats is strategische personeelsplanning op de departementen op dit moment niet verankerd in de planning- en controlcyclus en managementcontracten en dus relatief vrijblijvend; het management is nog niet altijd doordrongen van nut en noodzaak van strategische personeelsplanning.

Aanbevelingen

Het kabinet verwacht dat door een slimmere bedrijfsvoering de arbeidsproductiviteit bij de rijksoverheid kan worden vergroot, waardoor de behoefte aan personeel afneemt en de overheid in de toekomst een geringer beroep hoeft te doen op de arbeidsmarkt. Recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, 2012) bevat indicaties dat er binnen onderdelen van de publieke sector inderdaad ruimte is voor verbetering van de arbeidsproductiviteit.

Hoe en op welke termijn ook binnen de sector Rijk² een vergroting van de arbeidsproductiviteit precies kan worden bereikt, is echter op dit moment niet duidelijk. Wij constateren dat de juistheid van de veronderstelling

¹ Het Ministerie van Defensie gebruikt als enige ministerie een ander personeelsregistratiesysteem.

² De sector Rijk bestaat uit de Hoge Colleges van Staat en alle departementen (inclusief de daaronder ressorterende uitvoeringsorganisaties), met uitzondering van het Ministerie van Defensie. Ultimo 2010 waren er 114.328 fte's bij het Rijk. Bij het Ministerie van Defensie waren er daarnaast 67.633 fte's (ingevuld door zowel militair als burgerpersoneel) en bij de politie in totaal 62.728 fte's (ingevuld door zowel operationeel als ondersteunend personeel) (Algemene Rekenkamer, 2011).



van het kabinet dat een en ander met het programma Compacte Rijksdienst kan worden gerealiseerd, nog moet worden aangetoond. Duidelijkheid hierover is van groot belang om te kunnen komen tot een strategische personeelsplanning voor de rijksoverheid.

5

In het licht van het voorgaande bevelen wij het kabinet aan:

- Bezie de eventuele personele gevolgen van de bezuinigingen mede in het licht van de verhoogde uitstroom door pensionering in de komende jaren. Geef daarbij meer prioriteit aan de strategische personeelsplanning, zodat wordt voorkomen dat bij het doorvoeren van bezuinigingen de verkeerde medewerkers uitstromen respectievelijk binnen de organisatie blijven.
- Maak (de voortgang van) strategische personeelsplanning onderdeel van de planning- en controlcyclus en managementcontracten, waardoor deze minder vrijblijvend wordt. Werk actief aan commitment van het topmanagement.

Verder doen wij de minister van BZK onder meer de volgende aanbevelingen:

- Zorg ervoor dat een debat over de gewenste modernisering van de rijksdienst en de daarbij passende personele samenstelling de komende jaren hoog op de agenda van de politiek en bestuur komt te staan.
- Mocht eind 2012 blijken dat de gestelde doelen ten aanzien van strategische personeelsplanning niet zijn gehaald, zorg dan voor een directere aansturing van de strategische personeelsplanning bij de departementen.
- Versnel de aanpassingen die in het personeelssysteem P-Direkt noodzakelijk zijn voor onder andere het registreren van gegevens over de kwaliteit van het personeel en het maken van prognoses.

Reactie minister van BZK

In haar reactie op ons onderzoek heeft de minister van BZK laten weten dat zij onze aanbeveling om meer prioriteit te geven aan strategische personeelsplanning, van harte onderschrijft. Dit geldt ook voor onze aanbeveling om een debat op gang te brengen over de modernisering van de rijksdienst en de consequenties daarvan voor de personele samenstelling.

Onze visie dat de gehele rijksdienst een uniform model van strategische personeelsplanning zou moeten gebruiken, deelt de minister niet. Zij merkt in dit verband op dat de in 2011 ontwikkelde methodiek voor personeelsplanning niet is bedoeld als blauwdruk voor de gehele



rijksoverheid maar als handvat. “De sector Rijk opereert steeds meer als één concern, maar het uitgangspunt van het personeelsbeleid is eenheid in verscheidenheid. De verschillen in het primair proces maken het vrijwel onmogelijk, en daarmee feitelijk ook overbodig, om alle onderdelen en processen binnen het rijk bij elkaar op te tellen.”

6

Nawoord

Wij betwijfelen nog steeds of alle departementen eind 2012 zullen beschikken over een strategisch personeelsplan die bovendien goed onderling vergelijkbaar zijn en op rijksniveau kunnen worden geaggregeerd. De minister van BZK kiest ervoor op dit punt niet (dwingend) te regie te voeren. De door de minister aan de Tweede Kamer toegezegde voortgangsrapportage eind 2012 zou volgens ons een goed moment zijn om eventueel op dit punt haar aanpak te herzien.



1 Over dit onderzoek

7

1.1 Onderwerp

In dit onderzoek hebben wij in kaart gebracht in hoeverre de ministeries en de politie beschikken over strategische personeelsplannen.

Strategische personeelsplannen zijn noodzakelijk om inzicht te geven in de huidige en de toekomstige personeelsbehoefte en de maatregelen die nodig zijn om daarin te kunnen voorzien. Een strategisch personeelsplan omvat volgens ons in ieder geval de volgende elementen:

- het huidige kwantitatieve personeelsbestand en de ontwikkeling daarvan als gevolg van in-, door- en uitstroom;
- de kwaliteit van het huidige personeelsbestand en de potentiële ontwikkeling daarvan;
- de toekomstige taken van de organisatie in het licht van ontwikkelingen in de omgeving van de organisatie;
- de toekomstige kwantitatieve personeelsbehoefte op basis van de visie op toekomstige taken;
- de toekomstige kwalitatieve personeelsbehoefte op basis van de visie op toekomstige taken;
- de (toekomstige) arbeidsmarkt.

1.2 Aanleiding

Grote uittocht van personeel

Aanleiding voor ons onderzoek is in de eerste plaats het rapport *De grote uittocht*, dat is opgesteld door het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO), de Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel (SCO) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (VSO et al., 2010). Het rapport behelst een verkenning van de arbeidsmarkt in de publieke sector tot 2020. Er wordt een grote uitstroom van overheids- en onderwijspersoneel voorzien: ongeveer zeven van de tien medewerkers zullen in de periode 2010-2020 de publieke sector verlaten. Binnen de



sector Rijk³ zal dat gelden voor ruim zes van de tien medewerkers (62%). De conclusie van het rapport luidt dat, *in alle onderscheiden scenario's, de personeelsvoorziening in de publieke sector onder grote druk komt te staan door de gevolgen van de vergrijzing, de bezuinigingen en de te verwachten krapte op de arbeidsmarkt.*

8

Kabinetsstandpunt

Het kabinet heeft in zijn reactie op het rapport *De grote uittocht* aangegeven de analyse van het rapport in hoofdlijnen te onderschrijven. Het kabinet geeft daarbij onder meer aan dat de knelpunten op de arbeidsmarkt sterk worden beïnvloed door de mate van economische groei en de visie op de omvang en de rol van de overheid. Het kabinet verwijst voor haar visie op de rol en de omvang van de overheid naar het programma compacte rijkdienst. Dit programma heeft tot doel een "goedkopere, kleinere en slimmere overheid" te realiseren. Door een efficiëntere en slimmere bedrijfsvoering wil het kabinet de arbeidsproductiviteit bij de rijksoverheid vergroten. Het kabinet verwacht dat de rijksoverheid daardoor in de toekomst een kleiner beroep zal hoeven doen op de arbeidsmarkt.

Het kabinet geeft in zijn reactie voorts aan dat overheidsorganisaties een *strategische visie* moeten hebben op hun personeelsbeleid (BZK, 2011a). Overheidsorganisaties moeten zicht hebben op de benodigde kennis, vaardigheden, inzet en ontwikkeling van hun personeel, om op lange termijn personeelstekorten te kunnen voorkomen en de arbeidsinzet te kunnen flexibiliseren. Er moeten daarom volgens het kabinet modellen worden ontwikkeld voor strategische personeelsplanning.

Tweede Kamer-moties

Een tweede aanleiding voor ons onderzoek vormen de door de Tweede Kamer aangenomen moties waaruit naar voren komt dat het parlement zich zorgen maakt over het effect van de bezuinigingen op (de leeftijdsopbouw van) het personeel van de rijksoverheid.

In de motie-Schouw c.s. van 27 april 2011 (Tweede Kamer, 2011b) wordt het kabinet verzocht om bij de inkrimping van het rijkspersoneel zorg te dragen voor een evenwichtig behoud van jonge ambtenaren.

³ De sector Rijk bestaat uit de Hoge Colleges van Staat en alle departementen (inclusief de daaronder ressorterende uitvoeringsorganisaties), met uitzondering van het Ministerie van Defensie. Ultimo 2010 waren er 114.328 fte's bij het Rijk. Bij het Ministerie van Defensie waren er daarnaast 67.633 fte's (ingevuld door zowel militair als burgerpersoneel) en bij de politie in totaal 62.728 fte's (ingevuld door zowel operationeel als ondersteunend personeel) (Algemene Rekenkamer, 2011).



Met de motie-Hachchi van 9 juni 2011 (Tweede Kamer, 2011c) heeft de Tweede Kamer vervolgens het kabinet opgeroepen met een strategisch personeelsplan te komen om de grote uitdagingen van de rijksdienst, waaronder de vergrijzing en de taakstellingen, het hoofd te bieden.

9

In de motie-Schouw/Hachchi van 14 november 2011 (Tweede Kamer, 2011a) constateert de Tweede Kamer dat bezuinigingen een bedreiging vormen voor een evenwichtig en toekomstbestendig personeelsbestand bij de overheid. In de motie wordt gesteld dat de minister niet verder gaat dan het creëren van bewustwording hierover bij de individuele overheidsinstanties en verzoekt de regering doelstellingen op te stellen voor een evenwichtig en toekomstbestendig personeelsbestand.

Op 7 december 2011 heeft de minister van BZK in antwoord op deze laatste motie schriftelijk laten weten (BZK, 2011e) dat hij de Tweede Kamer in het najaar van 2012 nader zal kunnen informeren over het Strategisch Personeelsbeleid Rijk 2020.

1.3 Doel en vraagstelling van dit onderzoek

In de periode tot en met 2020 zullen, gegeven de bezuinigingen en de krappere arbeidsmarkt, extra inspanningen nodig zijn om in een voldoende gekwalificeerd en qua leeftijd evenwichtig samengesteld personeelsbestand te voorzien. Met dit onderzoek willen wij bijdragen aan het inzicht in de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel bij de rijksoverheid.

De centrale vraagstelling van ons onderzoek luidt: in hoeverre anticipeert de rijksoverheid door middel van strategische personeelsplannen op de te verwachten grote uitstroom van personeel in de periode 2010-2020?

Een strategisch personeelsplan definiëren wij als een analyse van het huidige personeelsbestand van de organisatie en de huidige en toekomstige arbeidsmarkt, gekoppeld aan een 'routekaart' naar een toekomstig gewenst personeelsbestand. Deze routekaart dient te zijn gebaseerd op de ambities en de strategie van de organisatie voor de langere termijn.

Wij zijn in ons onderzoek nagegaan:

- welke ontwikkelingen op het gebied van personeel een strategische personeelsplanning bij het Rijk noodzakelijk maken;



- hoe er tot op heden invulling wordt gegeven aan strategische personeelsplanning bij het Rijk;
- hoe ver de implementatie van strategische personeelsplanning bij het Rijk op dit moment is gevorderd; en
- welke risico's de huidige stand van zaken rond personeelsplanning met zich meebrengt.

10

Strategische personeelsplanning bij het Rijk speelt zich af op drie niveaus: bij de rijksoverheid als geheel, bij de ministeries afzonderlijk en bij de (grote) uitvoeringsorganisaties die onder de verschillende ministeries ressorteren. Deze driedeling wordt ook gehanteerd door de Interdepartementale Commissie Organisatie en Personeelsbeleid (ICOP).

Ons onderzoek heeft betrekking op de strategische personeelsplanning bij alle ministeries (exclusief de zelfstandige bestuursorganen) en de politie.⁴

Om de resultaten van ons onderzoek te voorzien van een referentiekader buiten de rijksoverheid, hebben wij ook gekeken naar de personeelsplanning bij enkele grote bedrijven. Wij zijn nagegaan hoe daar wordt geanticipeerd op toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en hoe strategische personeelsplanning binnen deze bedrijven vorm is gegeven. Wij hebben gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van een drietal grote ondernemingen. De resultaten van deze gesprekken hebben wij, voor zover relevant voor dit onderzoek, in separate kaders weergegeven.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken wij onze conclusies en aanbevelingen. Op 16 april 2012 hebben wij een reactie op ons onderzoek ontvangen van de minister van BZK. Een samenvatting van deze reactie, voorzien van ons nawoord daarbij, is opgenomen in hoofdstuk 3.

⁴ De politie vormt een aparte sector met een eigen cao. Zij is niet vertegenwoordigd in de ICOP. Ook het Ministerie van Defensie heeft een eigen cao. Dit ministerie neemt als toehoorder deel aan de ICOP. Het kan vanwege zijn bijzondere positie op de arbeidsmarkt afwijken van in ICOP-verband gemaakte afspraken.



2 Conclusies en aanbevelingen

11

2.1 Hoofdconclusie

De rijksoverheid voert in het kader van het programma Compacte Rijksdienst tot 2015 omvangrijke bezuinigingen door. Hierdoor dreigt het personeelsbestand van de rijksoverheid te 'ontgroenen': er stromen minder jonge medewerkers in, terwijl tegelijkertijd het 'last in, first out'-systeem zorgt voor een verhoogde uitstroom van jonge medewerkers. Deze ontgroening kan in de periode na 2015 voor problemen zorgen omdat vanaf die tijd veel personeel met pensioen zal gaan. De (gedeeltelijke) vervanging van deze medewerkers zal moeilijk zijn, gezien de (op termijn) krimpende arbeidsmarkt.

Voor een goede afstemming van het programma Compacte Rijksdienst op de uitstroom door vergrijzing, is strategische personeelsplanning – zowel bij de departementen als bij het Rijk als geheel – volgens het kabinet en de Tweede Kamer van groot belang.

Ofschoon de bezuinigingen op dit moment al worden ingevuld, beschikt de rijksoverheid nog niet over een strategisch personeelsplan.

De rijksoverheid is daardoor niet in staat de personele gevolgen van de vergrijzing, de bezuinigingen en de krimpende arbeidsmarkt in zijn geheel te overzien en te anticiperen op deze ontwikkelingen.

Ook de departementen en uitvoeringsorganisaties afzonderlijk beschikken nog niet over uitgewerkte strategische personeelsplannen. Een aantal ministeries en uitvoeringsorganisaties heeft al wel stappen gezet om strategische personeelsplannen op te stellen, maar heeft deze nog niet gereed.

De Interdepartementale Commissie Organisatie en Personeelsbeleid (ICOP) heeft zich als doel gesteld om eind 2012 voor alle ministeries een strategisch personeelsplan beschikbaar te hebben. Wij hebben twijfels over de haalbaarheid van deze planning, om drie redenen:

1. Het instrument voor uniforme beoordeling van de kwaliteit van het personeel moet in 2012 nog worden ontwikkeld.



2. P-Direkt biedt voor strategische personeelsplanning nog onvoldoende functionaliteiten. De uitbreiding hiervan in zal ieder geval niet in 2012 zijn beslag zal krijgen. 12
3. Strategische personeelsplanning is op de departementen op dit moment niet verankerd in de planning- en controlcyclus en managementcontracten en dus relatief vrijblijvend; het management is nog niet altijd doordrongen van nut en noodzaak van strategische personeelsplanning.

Zolang strategische personeelsplannen ontbreken kan de ontwikkeling van het personeelsbestand niet gericht worden aangestuurd. Dit brengt het risico met zich mee dat de invulling van de bezuinigingen op de rijksdienst die het kabinet in de periode 2012-2014 wil doorvoeren, personele gevolgen heeft die op de langere termijn nadelig uitpakken, in de zin dat taken van het Rijk mogelijk niet of niet goed kunnen worden uitgevoerd.

In § 2.2 lichten we de deelconclusies toe die ten grondslag liggen aan de hierboven beschreven hoofdconclusie.

2.2 Toelichting op hoofdconclusie

2.2.1 Ontwikkelingen die nopen tot strategische personeelsplanning

Deelconclusie 1

De rijksoverheid kan naar verwachting vanwege bezuinigingen, reorganisaties, vergrijzing van het personeelsbestand en een krimpende arbeidsmarkt in de periode na 2015 problemen ondervinden bij het aantrekken van voldoende gekwalificeerd personeel. Het is belangrijk om tijdig te anticiperen op deze ontwikkelingen. Dit vereist een strategische personeelsplanning op het niveau van het Rijk, de departementen en uitvoeringsorganisaties, waarbinnen deze ontwikkelingen in samenhang worden gezien.

Verwachtingen

Uit prognoses in het onderzoek *De grote uittocht* (VSO et al., 2010) blijkt dat in de periode van 2009 tot 2020 zeven van de tien huidige werknemers de publieke sector⁵ zullen hebben verlaten omdat ze in een andere sector gaan werken, stoppen met werken of met pensioen gaan. Bij het Rijk zal het gaan om ruim zes van de tien werknemers (62%)

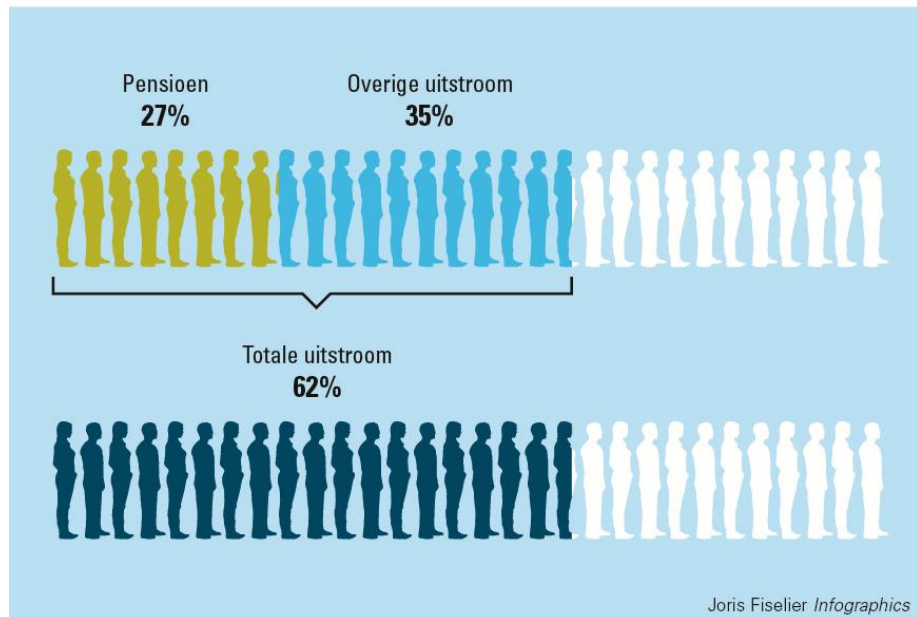
⁵ Tot de publieke sector worden in het rapport *De grote uittocht* gerekend: de diverse bestuurslagen, het onderwijs, de universitaire medische centra, de politie en de krijgsmacht.



waarvan het merendeel tussen 2015 en 2020 zal uitstromen, wanneer de 'babyboom'-generatie de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. We hebben dit verloop in beeld gebracht in figuur 3.

13

Figuur 3 Verloop rijkspersoneel in de periode 2009-2020



In hoeverre deze prognose accuraat is, met name voor de overige uitstroom, en of hierdoor knelpunten gaan ontstaan in de personeelsvoorziening is nog moeilijk te voorspellen, aangezien:

- de gevolgen van de huidige recessie nog niet kunnen worden overzien;
- niet kan worden voorspeld hoeveel middelen voor welk rijksbeleid beschikbaar zullen zijn en waar inkrimping, uitbreiding of behoud van personeel nodig is na de huidige kabinetsperiode;
- betrouwbare prognoses van de vraag naar arbeid op de langere termijn nagenoeg ontbreken.

De hiervoor genoemde onzekerheden nemen volgens het onderzoek *De grote uittocht* niet weg dat het vanwege de krappe budgetten en de vergrijzing na 2015 sowieso een grote opgave zal zijn om als rijksoverheid te kunnen beschikken over voldoende goed gekwalificeerd personeel, ongeacht het geschetste toekomstscenario (grote of kleine maatschappelijke rol voor de overheid; snelle of trage economische groei).

Bezuinigingen en reorganisaties

In het regeerakkoord is besloten dat de rijksdienst wordt ingekrompen. In dit kader is voor het Rijk (inclusief het Ministerie van Defensie) een



bezuiniging van € 1,52 miljard ingeboekt voor 2015, welk bedrag daarna structureel wordt verhoogd tot € 1,79 miljard.

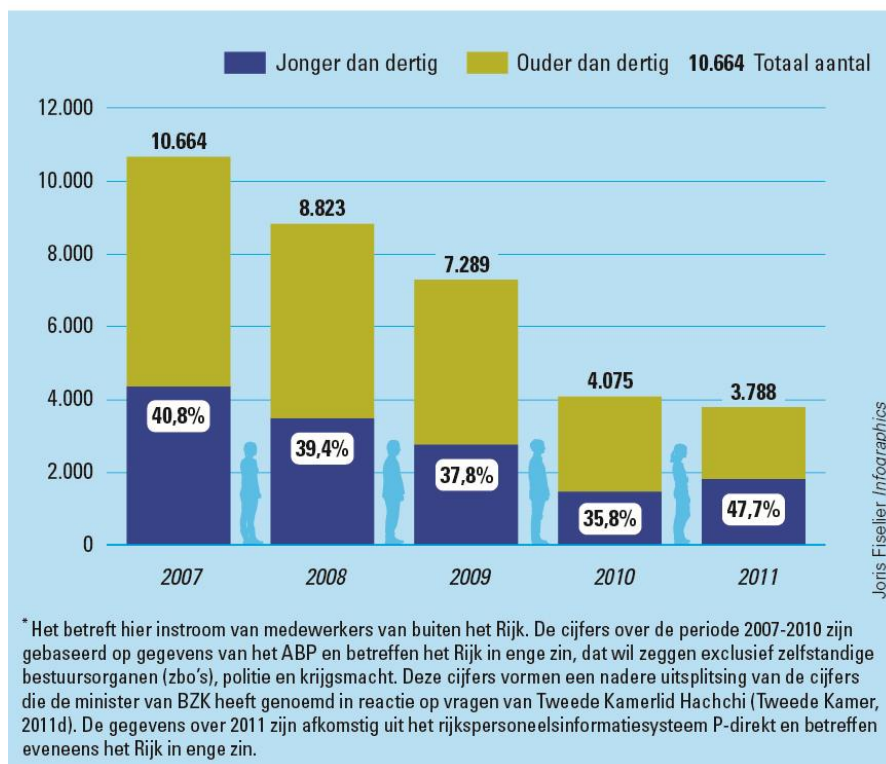
Voor het realiseren van een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid is het programma Compacte Rijksdienst ingesteld. Dit programma is erop gericht om activiteiten die eerst door de departementen afzonderlijk werden uitgevoerd, bijvoorbeeld op het gebied van bedrijfsvoering en toezicht, te centraliseren en/of te clusteren.

Hoewel er geen concrete taakstelling is geformuleerd voor de omvang van de personeelsreductie, zal het programma de komende jaren naar verwachting een forse weerslag hebben op de personele bezetting binnen de rijksoverheid. Ook eerder opgelegde taakstellingen hebben geleid of zullen nog leiden tot reductie van personeel en versoering van het personele budget. De bezuinigingen en reorganisaties onderstrepen, ook volgens het Ministerie van BZK, de noodzaak van een rijksbrede strategische personeelsplanning.

Vergrijzing personeelsbestand

Er stromen de afgelopen jaren zowel in absolute als relatieve zin minder jonge medewerkers in bij de rijksoverheid. Dit komt doordat er onder druk van bezuinigingen en taakstellingen minder vacatures worden opengesteld. Deze ontwikkeling is zichtbaar gemaakt in figuur 4.

Figuur 4 **Instroom medewerkers jonger dan dertig jaar bij het Rijk, 2007-2011***



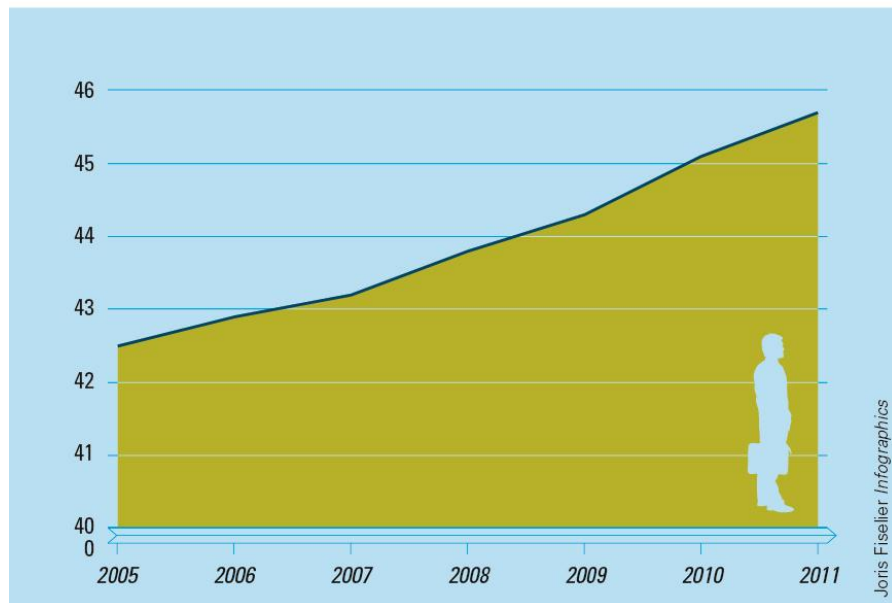


Uit bovenstaande cijfers van het Ministerie van BZK blijkt dat de instroom van nieuwe medewerkers de afgelopen vijf jaar is afgenomen van 10.664 naar 3.788 medewerkers. Het aandeel jongeren in de totale instroom daalt de eerste vier jaar van 4.354 (40,8%) naar 1.460 (35,8%). In 2011 groeit de instroom van jonge medewerkers tot 1.806 en neemt hun aandeel in de totale instroom toe (47,7%).

De verminderde instroom van jongeren bij de rijksoverheid heeft ertoe geleid dat het percentage medewerkers onder de dertig jaar is gedaald van 10,6% in 2005 tot 8,2% in 2010.⁶

Doordat er minder jonge medewerkers instromen en de zittende medewerkers ouder worden, stijgt de gemiddelde leeftijd bij het Rijk. Dit is in beeld gebracht in figuur 5; te zien is dat tussen 2005 en 2011 de gemiddelde leeftijd van de rijksambtenaar is gestegen van 42,5 naar 45,7.

Figuur 5 Gemiddelde leeftijd sector Rijk 2005-2011

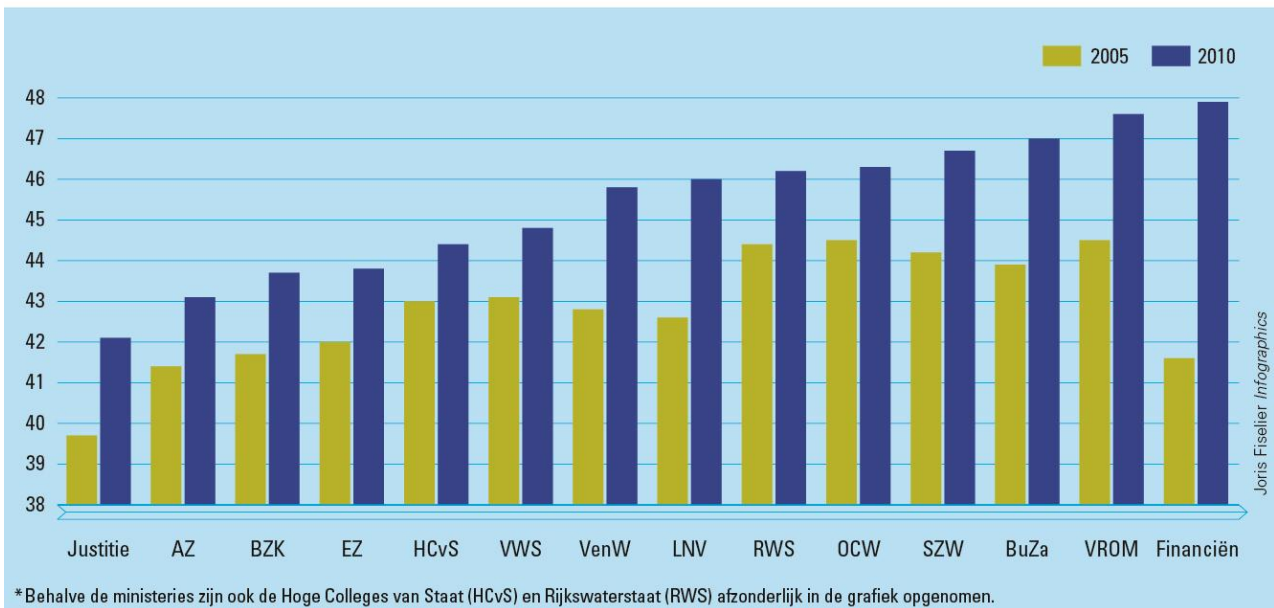


Deze ontwikkeling hebben we in figuur 6 per departement in beeld gebracht (BZK, 2009; 2011c).

⁶ Deze percentages zijn berekend op basis van gegevens uit de Kennisbank Arbeidszaken Publieke Sector (BZK, z.d.). De personele data in deze kennisbank zijn gebaseerd op gegevens uit de rijksbrede personeelsadministratie, P-Direkt. Deze administratie betreft het Rijk in enge zin, dat wil zeggen exclusief zbo's, politie en de krijgsmacht.

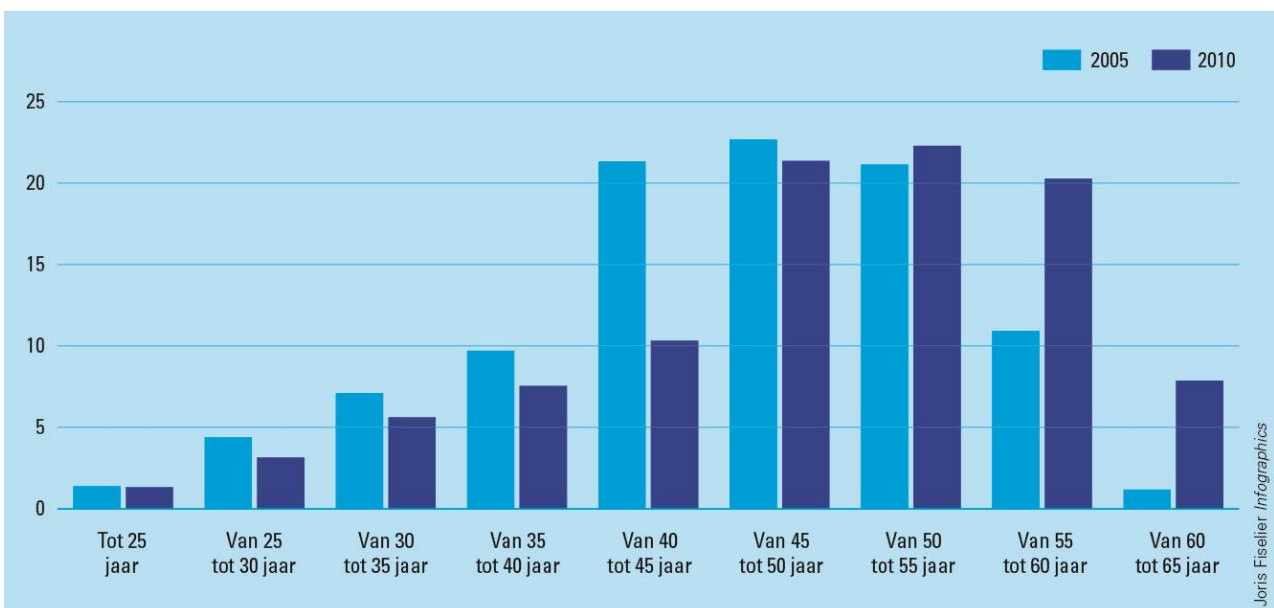


Figuur 6 Gemiddelde leeftijd per ministerie* 2010 ten opzichte van 2005



Figuur 6 laat zien dat bij alle departementen de gemiddelde leeftijd fors toeneemt. De grotere stijging bij het Ministerie van Financiën wordt deels veroorzaakt doordat in 2010 de gegevens van dit departement zijn samengevoegd met die van de Belastingdienst. Met name de Belastingdienst heeft tussen 2005 en 2010 te maken gehad met een grote afname van het aandeel medewerkers in de jongere leeftijdsgroepen en met een groei van het aandeel medewerkers in de oudere leeftijdsgroepen. Dit hebben we zichtbaar gemaakt in figuur 7 (bron: BZK, z.d.).

Figuur 7 Leeftijdsofbouw Belastingdienst 2010 ten opzichte van 2005
In procenten

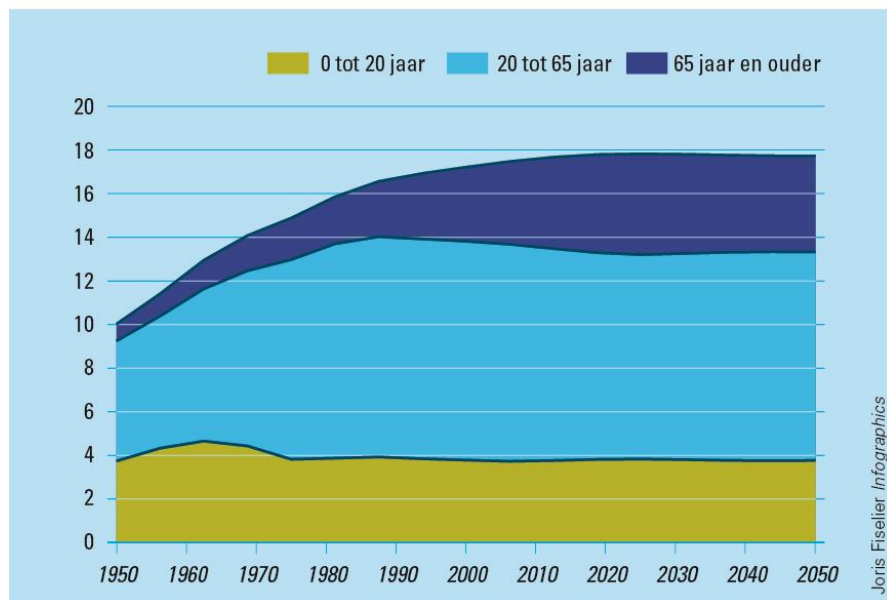




Krimpene arbeidsmarkt

In de toekomst dienen zich steeds minder jongeren aan op de arbeidsmarkt. De verwachting is dat nog dit decennium de groei van de beroepsbevolking afvlakt. De beroepsbevolking zal voor het eerst in decennia, zowel absoluut als relatief gezien, gaan krimpen. In figuur 8 is dit scenario zichtbaar gemaakt. Het aantal mensen in de leeftijd tot twintig jaar neemt af en het aantal mensen van 65 jaar en ouder neemt toe (bron: CBS, z.d.).⁷

Figuur 8 Leeftijdsofbouw van de Nederlandse bevolking, 1950-2050
In miljoenen



Het effect van deze ontwikkeling zal afhankelijk van de duur en ernst van de huidige crisis voelbaar zijn op de gehele arbeidsmarkt, dus ook bij de rijksoverheid.

2.2.2 Huidig beleid strategische personeelsplanning rijksoverheid

Deelconclusie 2

Een aantal ministeries is bezig om strategische personeelsplannen op te stellen. Dit proces wordt echter niet rechtstreeks aangestuurd door het Ministerie van BZK. Hierdoor bestaat het risico dat departementale strategische personeelsplannen niet volgens dezelfde methodiek worden opgesteld. Ze zijn dan niet onderling vergelijkbaar en de gegevens uit de

⁷ Er is hier nog gerekend met een pensioenleeftijd van 65 jaar. Over de effecten van een verhoging van de pensioenleeftijd naar 66 of 67 jaar waren ten tijde van ons onderzoek nog geen gegevens voorhanden.



plannen van de departementen kunnen dan niet op rijksniveau worden geaggregeerd.

18

Project 'Strategische personeelsplanning'

In 2010 heeft de Interdepartementale Commissie Organisatie en Personeelsbeleid (ICOP) het initiatief genomen tot het project Strategische Personeelsplanning (SPP).

Het project SPP heeft tot doel een methodiek en bijbehorende 'toolkit' te ontwikkelen die departementen en hun uitvoeringsorganisaties gaan gebruiken voor het opstellen van een strategische personeelsplanning op departementaal niveau. Het is de bedoeling dat de departementen op deze manier onderling beter vergelijkbaar worden en dat er aldus een scherper beeld ontstaat van de mogelijkheden om personeel tussen departementen uit te wisselen (BZK, 2011d).

Het project SPP heeft verder tot doel om ook voor de rijksoverheid als geheel een methode voor strategische personeelsplanning te ontwikkelen. Een strategisch personeelsplan op rijksniveau is volgens het Ministerie van BZK van belang voor het verkrijgen van inzicht in de interne arbeidsmarkt van het Rijk. Een dergelijk plan toont aan binnen welke functiegroepen en segmenten de komende jaren meer dan gemiddeld problemen zullen ontstaan en welke mogelijkheden er zijn voor gericht beleid op het gebied van human resources (HR). Het strategisch personeelsplan op rijksniveau heeft geen betrekking op het Ministerie van Defensie en de politie.

Strategische personeelsplanning is volgens het Ministerie van BZK een belangrijke innovatie waarmee de kabinetsdoelstelling om te komen tot een compacte rijksdienst kan worden vertaald in termen van budget en bijbehorende formatie, en waarmee ook alternatieve personele bezettingen kunnen worden doorgerekend. Een strategische personeelsplanning kan op die manier ook helpen om de besluitvorming over de invulling van de taakstelling voor de rijksoverheid transparant te maken. Een rijksbrede strategische personeelsplanning wordt door het Ministerie van BZK gezien als een van de belangrijkste innovaties in het HR-beleid (BZK, 2011b).

Rollen en verantwoordelijkheden

Als het gaat om strategische personeelsplanning vervult het Ministerie van BZK⁸ ten opzichte van de overige departementen een adviserende en

⁸ Het project SPP wordt sinds maart 2011 uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Directie Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk van het Ministerie van BZK.



faciliterende rol. De departementen geven in de ICOP aan op welke onderdelen zij coördinatie van het personeelsbeleid door het Ministerie van BZK wenselijk achten.

19

De ministeries zijn zelf verantwoordelijk voor het opstellen van hun eigen departementale strategische personeelsplannen. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van een strategisch personeelsplan op rijksniveau ligt bij het Ministerie van BZK. Het ministerie is daarbij wel afhankelijk van de departementale strategische personeelsplannen. Dit betekent dat de departementen zoveel mogelijk dezelfde methode moeten hanteren, opdat de departementale strategische personeelsplannen onderling vergelijkbaar zijn en aggregatie op rijksniveau mogelijk is. Uit ons onderzoek blijkt echter dat de departementen het door het Ministerie van BZK ontwikkelde model niet als verplichtend beschouwen, waardoor het risico wordt gelopen dat de departementale strategische personeelsplannen op rijksniveau uiteindelijk niet kunnen worden geaggregeerd.

De minister van BZK heeft doorzettingsmacht als het gaat om de bedrijfsvoering van de departementen.⁹ De minister heeft op het terrein van de personeelsplanning van deze mogelijkheid nog geen gebruik gemaakt.

Het bouwstenenmodel

Het Ministerie van BZK heeft een model ontwikkeld voor het opstellen van een strategisch personeelsplan op rijksniveau. Dit model voorziet in globale analyses van de kwantitatieve ontwikkeling van het personeelsbestand (in-, door- en uitstroom). Dit model moet in de komende jaren verder worden ontwikkeld. De daarvoor benodigde gegevens zullen volgens het Ministerie van BZK eind 2012 beschikbaar komen in de vorm van departementale strategische personeelsplannen. De gegevens die nog ontbreken voor het opstellen van een strategisch personeelsplan op rijksniveau betreffen enerzijds de kwaliteit van het huidige personeelsbestand en anderzijds de toekomstige personeelsbehoefte.

De ICOP heeft voor 2012 een project gepland dat tot doel heeft na te gaan hoe de *kwaliteit* van het personeel inzichtelijk kan worden gemaakt door middel van een uniforme personeelsschouw en harmonisatie van

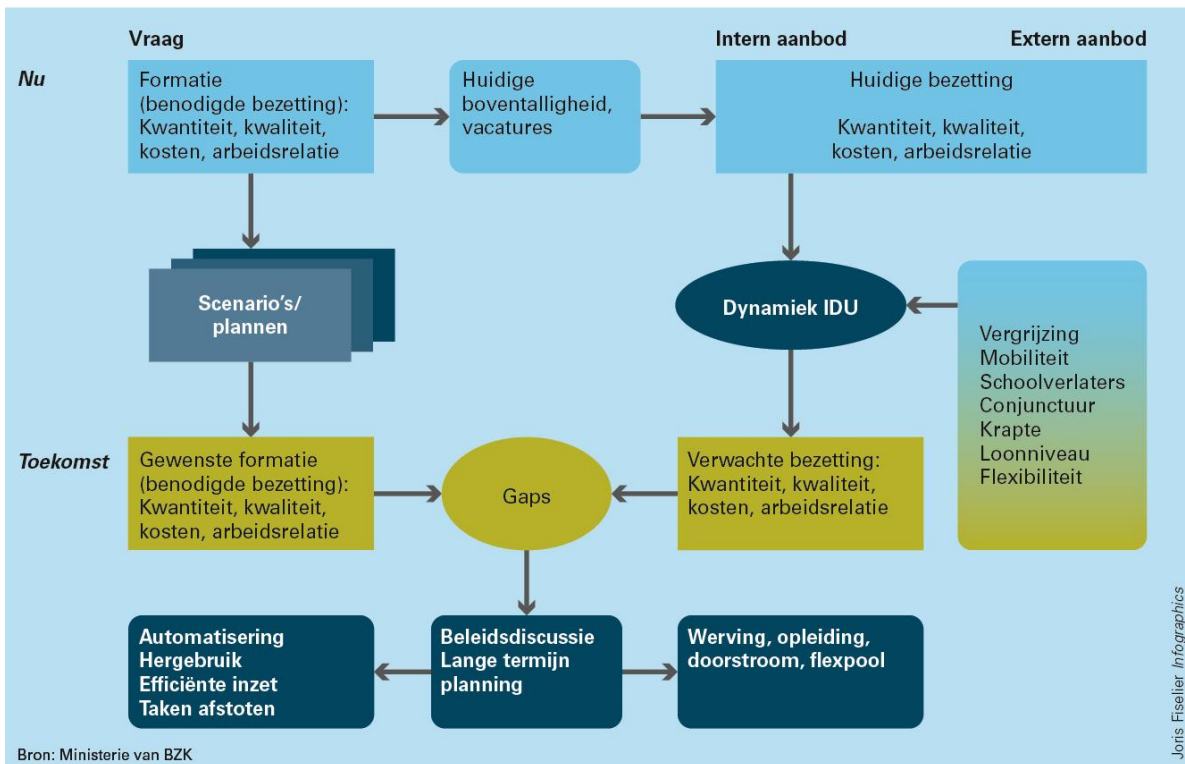
⁹ Dit is vastgelegd in het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksoverheid 2011: "Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan na overleg met Onze Ministers kaders vaststellen ter bevordering van de eenheid, de kwaliteit of de efficiëntie van de bedrijfsvoering door de ministeries. Daarbij kan hij werkzaamheden aanwijzen die ten behoeve van alle of een daarbij aangegeven deel van de ministeries zullen worden uitgevoerd door een daarbij aangegeven organisatieonderdeel van een der ministeries."



P&O-gesprekken.¹⁰ De inschatting van de toekomstige personeelsbehoefte (binnen de budgettaire kaders) vergt volgens het ministerie een visie op de toekomstige ontwikkeling van de organisatie en is daarmee de verantwoordelijkheid van het departementale management. 20

Het Ministerie van BZK heeft in samenspraak met de ministeries in 2011 een zogenaamd *bouwstenenmodel* ontwikkeld voor het opstellen van departementale strategische personeelsplannen; zie hiervoor figuur 9.

Figuur 9 **Bouwstenenmodel voor het opstellen van een strategisch personeelsplan**



Volgens de planning van het Ministerie van BZK zouden alle departementen (met uitzondering van het Ministerie van Defensie en de politie) in 2012 dit model gaan toepassen. Het kabinet heeft in zijn brief naar aanleiding van het rapport *De grote uittocht* aangegeven dat het hanteren van een gezamenlijk model van belang is om de strategische personeelsplannen met elkaar te kunnen vergelijken. Uit ons onderzoek blijkt echter dat de ministeries het bouwstenenmodel niet als verplicht beschouwen, hetgeen op gespannen voet staat met het kabinetsstandpunt. Hierdoor

¹⁰ In P&O-gesprekken wordt het functioneren van medewerkers besproken, al of niet in aanwezigheid van een adviseur van de afdeling Personeel en Organisatie (P&O). Deze gesprekken kunnen tevens worden gebruikt om inzicht te krijgen in de ontwikkelingsmogelijkheden van medewerkers binnen of eventueel buiten de organisatie.



bestaat het risico dat departementen afwijkende modellen en definities hanteren. De departementale strategische personeelsplannen zullen in dat geval slechts beperkt of niet onderling vergelijkbaar zijn en vervolgens ook moeilijk kunnen worden geaggregeerd op rijksniveau.

21

2.2.3 Stand van zaken implementatie strategische personeelsplanning

Deelconclusie 3

Het kabinet heeft aangegeven te willen beschikken over strategische personeelsplannen voor de departementen en het Rijk als geheel. Deze strategische personeelsplannen zijn op dit moment nog niet beschikbaar. Het ontbreken van een strategische personeelsplanning brengt het risico met zich mee dat het invullen van de bezuinigingen personele gevolgen zal hebben die voor de rijksoverheid als geheel op de langere termijn nadelig uitpakken.

Stand van zaken op rijksniveau

Op rijksniveau is nog geen strategisch personeelsplan beschikbaar. Volgens het Ministerie van BZK kan een dergelijk plan op rijksniveau pas worden opgesteld als de departementale strategische personeelsplanningen zijn opgeleverd. Dit zou volgens het Ministerie van BZK eind 2012 het geval zijn.

Stand van zaken departementen en politie

Wij zijn nagegaan in hoeverre de departementen en de politie beschikken over een vastgesteld strategisch personeelsplan dat de gehele organisatie omvat, een horizon heeft van minimaal vijf jaar en onderdeel is van de planning- en controlcyclus. Tabel 1 geeft hiervan een overzicht.¹¹

¹¹ In haar reactie op ons conceptrapport heeft de minister van BZK enkele aanpassingsvoorstellen voor deze tabel gedaan. Deze voorstellen komen aan de orde in ons nawoord (§ 3.2) en in bijlage 4 van dit rapport.



Tabel 1 Aanwezigheid strategisch personeelsplan

Organisatie	Strategisch personeelsplan is vastgelegd en geaccordeerd door het management	Strategisch personeelsplan kent een horizon verder dan 2015	Strategisch personeelsplan is verankerd in planning- en controlcyclus door middel van opname doelstellingen in managementcontracten, jaarplannen en rapportages
Rijkswaterstaat	Ja	Nee	Ja
Dienst Justitiële Inrichtingen	Ja	Nee	Ja
Belastingdienst	Ja	Nee	Ja
VWS	Nee	Nee	Nee
AZ	Nee	Nee	Nee
Financiën (exclusief Belastingdienst)	Nee	Nee	Nee
EL&I	Nee	Nee	Nee
OCW	Ja	2019	Nee
BuZa	Nee	Nee	Nee
VenJ (exclusief Dienst Justitiële Inrichtingen)	Nee	Nee	Nee
I&M (exclusief Rijkswaterstaat)	Nee	Nee	Nee
BZK	Nee	Nee	Nee
SZW	Nee	Nee	Nee
Defensie	Ja	2016	Ja
Politie	Ja	Nee	Ja

Wij hebben vastgesteld dat, behalve het Ministerie van Defensie, geen van de onderzochte organisaties beschikt over een vastgesteld en geaccordeerd strategisch personeelsplan dat de gehele organisatie betreft en dat onderdeel is van de planning- en controlcyclus. De strategische personeelsplanning is dus nog niet op het gewenste niveau. Om inzichtelijk te maken op welke punten nog verbeteringen mogelijk zijn hebben wij onderzocht in hoeverre de departementen voor hun strategische personeelsplanning beschikken over inzicht in:

- het huidige kwantitatieve personeelsbestand en de ontwikkeling daarvan als gevolg van in-, door- en uitstroom;
- de kwaliteit van het huidige personeelsbestand en de potentiële ontwikkeling daarvan;
- de toekomstige taken van de organisatie in het licht van ontwikkelingen in de omgeving van de organisatie;
- de toekomstige kwantitatieve personeelsbehoefte op basis van de visie op toekomstige taken;
- de toekomstige kwalitatieve personeelsbehoefte op basis van de visie op toekomstige taken;
- de (toekomstige) arbeidsmarkt.

De Ministeries van Defensie en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), alsmede de Belastingdienst, Rijkswaterstaat, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de politie zijn relatief ver gevorderd. Zij beschikken over vastgelegde en geaccordeerde strategische personeelsplannen. Echter,



ook hierin ontbreken nog belangrijke onderdelen, zoals inzicht in de huidige en potentiële kwaliteit van het personeel, inzicht in de toekomstige taken en ambities van de organisatie en inzicht in de toekomstige kwalitatieve en kwantitatieve personeelsbehoefte. Dit is samengevat in tabel 2.¹²

23

Tabel 2 Beschikbaarheid onderdelen strategisch personeelsplan

Organisatie	Inzicht in huidige samenstelling personeel kwantitatief	Inzicht in huidige samenstelling personeel kwalitatief	Inzicht in toekomstige kwantitatieve samenstelling personeel op basis van huidig takenpakket	Inzicht in toekomstige kwalitatieve samenstelling personeel op basis van huidig takenpakket	Inzicht in toekomstige taken, doelen en ambities	Inzicht in kwalitatieve en kwantitatieve behoefte aan personeel gebaseerd op ambities	Inzicht in arbeidsmarkt in de toekomst
Rijkswaterstaat	Ja	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Nee	Nee
Dienst Justitiële Inrichtingen	Ja	Niet systematisch	Ja	Nee	Gedeeltelijk	Nee	Nee
Belastingdienst	Ja	Niet systematisch	Ja	Nee	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
VWS	Ja	Niet systematisch	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
AZ	Ja	Niet systematisch	Ja	Nee	Gedeeltelijk	Nee	Nee
Financiën (exclusief Belastingdienst)	Ja	Niet systematisch	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
EL&I	Ja	Niet systematisch	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
OCW	Ja	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Nee
BuZa	Ja	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
VenJ (exclusief Dienst Justitiële Inrichtingen)	Gedeeltelijk	Niet systematisch	Gedeeltelijk	Nee	Nee	Nee	Nee
I&M (exclusief Rijkswaterstaat)	Ja	Niet systematisch	Gedeeltelijk	Nee	Gedeeltelijk	Nee	Nee
BZK	Ja	Niet systematisch	Gedeeltelijk	Nee	Gedeeltelijk	Nee	Nee
SZW	Ja	Ja	Ja	Nee	Gedeeltelijk	Nee	Nee
Defensie	Ja	Niet systematisch	Ja	Nee	ja (2016)	Ja	Gedeeltelijk
Politie	Ja	Niet systematisch	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Gedeeltelijk
	'Gedeeltelijk': niet voor alle onderdelen van ministerie en/of alleen totaalcijfers (niet verbijzonderd naar functie etc.)		'Gedeeltelijk': niet voor alle onderdelen van ministerie en/of alleen totaalcijfers (niet verbijzonderd naar functie etc.)		'Gedeeltelijk': niet voor gehele ministerie maar alleen voor een specifiek onderdeel in algemene zin.	'Gedeeltelijk': met uitzondering van vermindering taken als gevolg van krimp (Belastingdienst), alleen kwantitatief (OCW), alleen diplomatieke dienst (BuZa).	'Gedeeltelijk': interne opleidingen maken organisatie minder afhankelijk van arbeidsmarkt.

¹² In hun reactie op ons conceptrapport hebben de ministers van BZK en VWS enkele aanpassingsvoorstellen voor deze tabel gedaan. Deze voorstellen komen aan de orde in ons nawoord (§ 3.2) en in bijlage 4 van dit rapport.



Alle ministeries, uitvoeringsorganisaties en de politie beschikken over kwantitatief inzicht in het huidige personeelsbestand en de autonome ontwikkeling daarin als gevolg van in-, door- en uitstroom van personeel. Alle ministeries beschikken voorts in een of andere vorm over een personeelsschouw om de kwaliteit van het personeel in beeld te brengen. De wijze waarop de personeelsschouw wordt ingezet en de kwaliteiten en competenties van medewerkers in beeld worden gebracht varieert per ministerie en per organisatieonderdeel. Dat geldt ook voor de wijze waarop de resultaten worden geregistreerd. Dit betekent dat resultaten van de personeelsschouw onvoldoende bruikbaar zijn voor strategische personeelsplanning. De Ministeries van OCW en van Buitenlandse Zaken (BuZa) hebben als enige, door middel van een *uniforme* personeelsschouw, de kwaliteit van het voltallige personeelsbestand in kaart gebracht.

24

Geen van de door ons onderzochte ministeries en uitvoeringsorganisaties beschikt over een uitgewerkte langetermijnvisie op de toekomstige taken van de organisatie ten behoeve van strategische personeelsplanning.

Vergelijking met het bedrijfsleven: kwaliteit van personeel

Een belangrijk aspect van strategische personeelsplanning is de kwaliteit van het huidige personeelsbestand en de te verwachten ontwikkeling daarvan in de komende jaren. Alle personen uit het bedrijfsleven die wij hierover hebben gesproken geven aan hieraan veel gewicht toe te kennen. De bedrijven die wij bezochten steken veel energie in personeelsbeoordeling en periodieke personeelsschouw om de kwaliteit van het personeel in kaart te brengen en in te kunnen schatten welke verbeteringen/ontwikkelingen daarin mogelijk/noodzakelijk zijn. De personeelsschouw heeft volgens de respondenten als voordeel dat de personeelsbeoordelingen worden geobjectiveerd omdat ook andere dan de direct leidinggevende hun mening kunnen geven over het functioneren van medewerkers. Het invoeren van een periodieke personeelsschouw heeft volgens de respondenten bij de leidinggevenden geleid tot meer aandacht voor de beoordeling van personeel en deze minder vrijblijvend gemaakt. Dat geldt ook voor de uitkomsten van de personeelsschouw en de follow-up daarvan; er wordt sterk gestuurd op het nakomen van de gemaakte afspraken.

In onze gesprekken komt als algemeen beeld naar voren dat men onvoldoende toekomt aan het formuleren van een visie op het toekomstig takenpakket en daarvan af te leiden personeelsbehoefte. De aandacht gaat vooral uit naar de taakstellingen die deze kabinetsperiode moeten worden gerealiseerd in het kader van de bezuinigingsdoelstelling van het kabinet.



Het ontbreken van een visie op de toekomstige taken brengt met zich mee dat geen van de ministeries c.q. uitvoeringsorganisaties in staat is een goede prognose te maken van de toekomstige kwantitatieve en kwalitatieve personeelsbehoefte. Voor zover er inzicht bestaat in de toekomstige kwantitatieve personeelsbehoefte (zoals bij de Ministeries van BuZa, OCW en Defensie, bij uitvoeringsorganisaties en de politie), is dat gebaseerd op de veronderstelling dat het huidige takenpakket en de huidige werkwijze gehandhaafd blijven.

25

In het algemeen hebben de ministeries geen inzicht in de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en het toekomstig aanbod van personeel.

Risico's van bezuinigen zonder strategisch personeelsplan

Zoals al eerder aangegeven zijn er naar ons oordeel risico's verbonden aan het invullen van de taakstellingen verbonden aan de operatie Compacte Rijksdienst, wanneer hieraan geen strategisch personeelsplan ten grondslag ligt. De bedoelde risico's kunnen onder meer zijn:

- Personeel stroomt uit dat elders binnen de rijksoverheid nodig is.
- Personeel stroomt uit dat op korte termijn binnen de eigen organisatie nodig is.
- Personeel stroomt uit dat door middel van opleidingen naar een nieuwe toekomstige functie geleid kan worden.
- De concurrentie op de arbeidsmarkt kan onvoldoende worden aangegaan.

2.2.4 Risico's huidige stand van zaken strategische personeelsplanning

Deelconclusie 4

Het Ministerie van BZK heeft de ambitie om eind 2012 van alle departementen strategische personeelsplannen beschikbaar te hebben. Gelet op de stand van zaken bij de departementen en de nog te verrichten werkzaamheden achten wij deze planning niet realistisch. Daarnaast zijn er risico's voor de totstandkoming en implementatie van de strategische personeelsplannen. De belangrijkste risico's die uit ons onderzoek naar voren komen zijn een gebrek aan commitment bij het management van een aantal departementen en de vrijblijvendheid die strategische personeelsplanning bij een aantal ministeries kenmerkt.

Op grond van het plan van aanpak SPP stellen wij vast dat er nog veel werk moet worden verzet wil de ambitie om eind 2012 voor alle ministeries een strategisch personeelsplan beschikbaar te hebben, kunnen worden waargemaakt.



De belangrijkste opgaven die op het terrein van strategische personeelsplanning nog moeten worden volbracht, zijn:

26

- Het ontwikkelen van een visie op de 'organisatie van morgen' en het vertalen van deze visie in concrete taken en daarvoor benodigd kwantitatief en kwalitatief personeel.
- Het verkrijgen van inzicht op rijksniveau in de (potentiële) kwaliteit van het beschikbare personeel. Daartoe moeten de personeelschouwen en de P&O-gesprekken van de departementen worden geüniformeerd. In 2012 zal de ICOP hiervoor een project opzetten. De vereiste informatie over de kwaliteit van het personeel zal dus niet eerder dan 2013 beschikbaar komen.
- Het verder ontwikkelen van de informatie- en analysetools in P-Direkt, het gezamenlijke personeelsadministratiesysteem van de ministeries behorend tot de sector Rijk. Informatie over de kwaliteit van het personeel ontbreekt in dit systeem en gegevens kunnen niet op ieder gewenst niveau van de organisatie worden verstrekt. Daarnaast moet P-Direkt nog geschikt worden gemaakt voor het maken van prognoses. Volgens het Ministerie van BZK zal de functionaliteit van P-Direkt in 2012 niet worden uitgebreid in verband met de instabiliteit van het systeem. Uitbreiding van de dienstverlening van P-Direkt is pas aan de orde als de dienstverlening blijkens de gebruikerstevredenheidsscore ruim voldoende is, aldus het ministerie.
- De invoering van een uniform 'Functiegebouw Rijk', dat rijksbreed inzicht biedt in het geheel van functiefamilies. Door de vergelijkbaarheid van functies ontstaat meer inzicht in het bestaande personeelsbestand en in de mogelijkheden van ontwikkeling en mobiliteit van medewerkers op rijksniveau. Volgens het ICOP-jaarplan 2012 moet het Functiegebouw Rijk ultimo 2012 bij alle departementen (exclusief de Belastingdienst en het Ministerie van Defensie) zijn geïmplementeerd.

Rond de invoering van strategische personeelsplanning en de hiervoor genoemde opgaven in 2012 signaleren wij twee potentiële risico's.

- Het eerste risico betreft het *ontbreken van commitment bij het departementale management*. Wij hebben geconstateerd dat het management nog niet altijd voldoende doordrongen is van nut en noodzaak van strategische personeelsplanning. Bij zeven ministeries wezen onze gesprekspartners erop dat de politieke en ambtelijke leiding vooral gericht zijn op het realiseren van taakstellingen en bezuinigingen op de korte termijn. Bij vijf ministeries wezen onze gesprekspartners ons op een gemis aan urgentiebesef bij het management.



Vergelijking met het bedrijfsleven: commitment bij het management

Bij alle bedrijven die wij hebben bezocht ligt de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van een strategische visie bij het topmanagement. Alle respondenten geven aan dat het commitment van het topmanagement zeer groot is, wat een belangrijke voorwaarde is voor succes. Een andere belangrijke succesfactor is volgens de respondenten het feit dat de HRM-functie direct is vertegenwoordigd in de raad van bestuur van de onderneming. Volgens hen is dat essentieel voor de slagkracht en de effectiviteit van de HRM-functie.

- Het tweede risico dat wij signaleren betreft de *vrijblijvendheid* van de invoering van strategische personeelsplanning binnen de departementen. Strategische personeelsplanning is nog niet voldoende geborgd in managementcontracten en de planning- en controlcyclus.

Vergelijking met het bedrijfsleven: periodieke HR-audit

Bij één bedrijf dat wij bezochten wordt om het jaar een HR-audit uitgevoerd. Een HR-audit is een complete scan van de personeelsorganisatie waarin alle sterke en minder sterke schakels worden gedetecteerd. De uitkomsten van de HR-audit worden breed gecommuniceerd binnen de organisatie, krijgen veel aandacht van het topmanagement en kunnen vergaande consequenties hebben voor het personeel.

Bij het Rijk vond de laatste rijksbrede HR-audit plaats in 2001 (BZK, 2001). De afgelopen elf jaar zijn er geen HR-audits meer gehouden.

2.3 Aanbevelingen

Het kabinet verwacht dat door een slimmere bedrijfsvoering de arbeidsproductiviteit bij de rijksoverheid kan worden vergroot, waardoor de behoefte aan personeel afneemt en de overheid in de toekomst een geringer beroep hoeft te doen op de arbeidsmarkt. Het tempo waarin 'slimmer werken' wordt ontwikkeld, lijkt de laatste tijd echter terug te lopen, constateert het CAOP in zijn rapport *De staat van de ambtelijke dienst* (CAOP, 2011). Door de afgenomen aandacht voor 'slimmer werken' ontstaat het risico dat 'hetzelfde doen met minder mensen' uiteindelijk slechts betekent: 'harder werken'.

Volgens recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, 2012) is de arbeidsproductiviteit in enkele onderdelen van de publieke sector de laatste jaren gedaald. De uitkomsten van dit onderzoek vormen volgens ons een indicatie dat er binnen de publieke sector inderdaad ruimte is voor verbetering van de arbeidsproductiviteit, zoals het kabinet veronderstelt.

De vraag is echter: of en hoe (met welke middelen) ook binnen de sector Rijk deze vergroting van de arbeidsproductiviteit precies kan worden



gerealiseerd, wanneer (bij het bereiken van welke doelstelling) is de arbeidsproductiviteit voldoende vergroot, en op grond van welke berekening (onderbouwende analyse) wordt deze doelstelling met de ingezette middelen bereikt?

28

In het licht van het voorgaande bevelen wij het kabinet aan:

- Bezie de eventuele personele gevolgen van de bezuinigingen mede in het licht van de verhoogde uitstroom door pensionering in de komende jaren. Geef daarbij meer prioriteit aan de strategische personeelsplanning, zodat wordt voorkomen dat bij het doorvoeren van bezuinigingen de verkeerde medewerkers uitstromen respectievelijk binnen de organisatie blijven.
- Maak, wanneer eind 2012 blijkt dat departementen onvoldoende voortgang boeken met hun strategische personeelsplannen, strategische personeelsplanning binnen de ministeries minder vrijblijvend. Dit kan door (de voortgang van) strategische personeelsplanning op te nemen in managementcontracten en in de planning- en controlcyclus. Commitment van het topmanagement is daarbij van groot belang. Aan dit commitment moet actief worden gewerkt.

Verder doen wij de minister van BZK de volgende aanbevelingen:

- Zorg ervoor dat een debat over de gewenste modernisering van de rijksdienst en de daarbij passende personele samenstelling de komende jaren hoog op de agenda van de politiek en bestuur komt te staan.
- Besteed bij de vorming van de Compacte Rijksdienst expliciet aandacht aan verhoging van de arbeidsproductiviteit.
- Wanneer eind 2012 blijkt dat de departementale strategische personeelsplannen niet goed onderling vergelijkbaar zijn en op rijksniveau beperkt aggregaerbaar zijn, zorg er dan voor dat de departementen een uniform model voor strategische personeelsplanning hanteren.
- Versnel de aanpassingen die in het personeelssysteem P-Direkt noodzakelijk zijn voor onder andere het registreren van gegevens over de kwaliteit van het personeel en het maken van prognoses.
- Bezie, met het oog op de uitwisselbaarheid van personeel, nut en noodzaak van het betrekken van de sectoren defensie en politie bij de strategische personeelsplanning op rijksniveau.



3 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

29

De minister van BZK heeft op 16 april 2012, mede namens de overige ministers, een reactie gegeven op ons onderzoek. Hierna volgt een samenvatting van de reactie van de minister en ons nawoord daarbij. Voor de integrale reactie van de minister verwijzen wij naar onze website: www.rekenkamer.nl.

3.1 Reactie minister van BZK

In haar reactie op ons rapport laat de minister van BZK om te beginnen weten dat zij onze aanbeveling om meer prioriteit te geven aan strategische personeelsplanning bij alle rijksdiensten, van harte onderschrijft. Dit geldt ook voor onze aanbeveling om een debat op gang te brengen over de modernisering van de rijksdienst en de consequenties daarvan voor de personele samenstelling. De minister beschouwt ons rapport als een ondersteuning van het streven van de secretarissen-generaal om een strategische personeelsvisie tot 2020 te ontwikkelen.

Vervolgens merkt de minister op dat 'eenheid in verscheidenheid' het uitgangspunt is van het personeelsbeleid van het Rijk. Om die reden wijst zij erop dat de in 2011 ontwikkelde methodiek voor personeelsplanning niet is bedoeld als blauwdruk voor de gehele rijksoverheid maar als handvat. De verschillen in het primair proces maken het vrijwel onmogelijk, en daarmee feitelijk ook overbodig, om alle onderdelen en processen binnen het Rijk bij elkaar op te tellen, aldus de minister. Het afdwingen van een uniforme methodiek zal volgens haar niet per definitie leiden tot perfecte onderlinge vergelijkbaarheid van strategische personeelsplannen of tot aggregeerbaarheid van deze plannen op rijksniveau.

De minister geeft aan dat er geen uniform instrument zal worden ontwikkeld om de kwaliteit van het personeel in het licht van de toekomstige, op strategische plannen gebaseerde behoefte in kaart te brengen. Een rijksbreed instrument voor uniforme personeelsbeoordeling is volgens haar namelijk geen noodzakelijke voorwaarde voor het slagen van strategische personeelsplanning. De personeelsplanning op rijks-



niveau is volgens de minister vooral kwantitatief van aard, terwijl in de personeelsplanning van de departementen en de uitvoeringsorganisaties ook wordt ingezoomd op de kwaliteit van het personeel. Wel zullen er volgens de minister kaders voor een personeelsschouw worden ontwikkeld.

De minister vindt dat P-Direkt een goed beeld biedt van de ontwikkeling van het personeelsbestand tot 2020. Zij vindt het daarom op dit moment niet nodig om het P-Direktsysteem aan te passen voor het maken van prognoses of voor het vastleggen van kwalitatieve gegevens die voortkomen uit bijvoorbeeld de personeelsschouwen. De betrokken departementen en uitvoeringsorganisaties zijn hiervoor haars inziens te divers. Niettemin kunnen er volgens de minister vanuit het huidige P-direktsysteem globale aggregaties worden gemaakt van overschotten en tekorten aan personeel.

De minister heeft er vertrouwen in dat de departementen strategische personeelsplannen zullen opleveren. Zij wijst erop dat verankering van strategische personeelsplanning in de planning- en controlcyclus en de managementcontracten nog wel een punt van zorg is, maar dat deze zorg niet geldt voor de drie grote uitvoeringsdiensten (Belastingdienst, Dienst Justitiële Inrichtingen en Rijkswaterstaat), waar tezamen 48% van het rijkspersoneel werkt, noch voor de sectoren Defensie en politie.

De minister wijst er tot slot op dat de sectoren Defensie en politie al betrokken zijn bij het vormgeven van de uitwisselbaarheid van personeel binnen de rijksoverheid. Een uitzondering hierop vormen de operationele functies van de politie en Defensie, omdat deze wezenlijk verschillen van die van de rijksambtenaren.

In een bijlage bij haar brief noemt de minister nog een aantal concrete punten waarop ons rapport zou kunnen worden verbeterd. Wij hebben deze aanvullingen niet overgenomen, omdat ze betrekking hadden op de periode na ons onderzoek.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij constateren met genoegen dat de minister van BZK de hoofdboodschap van ons rapport onderschrijft. Strategische personeelsplannen zijn noodzakelijk om gericht personeelsbeleid te kunnen voeren in een veranderende omgeving.



Het blijft in onze ogen óók van belang om op rijksniveau personele ontwikkelingen en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zoveel mogelijk te kunnen overzien. De mate van centrale regie is daarbij een van de punten die wij agenderen voor het debat, maar zeker niet het enige. Kwesties als 'slimmer werken', de gewenste moderniteit van de rijksdienst en de ontwikkelingen rond de leeftijdsopbouw vragen met voorrang en ten minste evenveel aandacht.

31

De bijlage die de minister met haar reactie meestuurt, mede namens de andere ministers, bevat voorstellen voor aanpassing van de tabellen 1 en 2 van ons rapport. Er staan volgens de minister "...onjuistheden in het conceptrapport (...) die correctie behoeven." Zij doet vijf aanpassingsvoorstellen.

Wij hebben de tabellen om een aantal redenen niet aangepast. Ten eerste omdat de documenten die aan ons zijn overgelegd om aan te tonen dat er meer aan strategische personeelsplanning zou zijn gedaan dan wij in ons rapport constateren, in een aantal gevallen slechts voornemens bevatten, en geen feiten. Ten tweede omdat, daar waar het wél om feiten gaat, het feiten betreft van ná de stand per ultimo 2011. Wanneer wij deze feiten zouden meenemen in onze uitkomsten, zou dat de vergelijkbaarheid met de andere organisaties in ons onderzoek aantasten.

Wij hebben een volledig overzicht van de door de minister voorgestelde aanpassingen opgenomen in bijlage 4.

Hoewel wij de tabellen dus niet hebben aangepast, constateren wij met genoeg dat er bij enkele organisaties kennelijk ten opzichte van de onderzochte situatie al weer vooruitgang is.

Wij hopen met dit rapport vooral het debat over de modernisering van de rijksdienst en de daarbij passende personele samenstelling te stimuleren.



Bijlage 1 Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

32

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
Rijksoverheid kan vanwege bezuinigingen, reorganisaties, vergrijzing en krimpende arbeidsmarkt na 2015 problemen ondervinden bij aantrekken van voldoende gekwalificeerd personeel. Tijdig anticiperen op deze ontwikkelingen is van belang. Dit vereist strategische personeelsplanning.	<ul style="list-style-type: none"> • Bezie eventuele personele gevolgen van bezuinigingen mede in licht van verhoogde uitstroom door pensionering in komende jaren. Geef daarbij meer prioriteit aan strategische personeelsplanning. • Zorg ervoor zodat gewenste modernisering van rijksdienst hoog op agenda van politiek en bestuur komt te staan. • Besteed bij vorming Compacte Rijksdienst expliciet aandacht aan verhoging arbeidsproductiviteit. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minister onderschrijft van harte aanbeveling om meer prioriteit te geven aan strategische personeelsplanning. • Minister beschouwt ons rapport als steun in de rug. • Minister gaat niet in op aanbeveling om expliciet aandacht te besteden aan verhoging arbeidsproductiviteit.
Strategische personeelsplanning is zowel op rijks- als departementaal niveau nog niet op orde. Rijksoverheid beschikt niet over uitgewerkte langetermijnvisie op toekomstige taken en heeft geen inzicht in ontwikkeling arbeidsmarkt. Daardoor is zij niet goed in staat ontwikkeling van haar personeelsbestand komende jaren gericht te sturen. Risico bestaat dat invullen van bezuinigingen personele gevolgen zal hebben die voor rijksoverheid als geheel op langere termijn nadelig uitpakken.	<ul style="list-style-type: none"> • Versnel aanpassingen die binnen personeelssysteem P-Direkt noodzakelijk zijn voor registreren van gegevens over kwaliteit personeel en maken van prognoses. • Bezie, met oog op uitwisselbaarheid van personeel, nut en noodzaak van betrekken van sectoren defensie en politie bij strategische personeelsplanning op rijksniveau. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minister acht aanpassingen in P-Direkt niet nodig. • Volgens minister is dit niet mogelijk voor operationele functies; voor overige functies gebeurt dit al.
Aantal ministeries is bezig strategische personeelsplannen op te stellen, maar wordt hierbij niet aangestuurd door Ministerie van BZK. Risico bestaat dat departementale strategische personeelsplannen niet volgens gelijke methode worden opgesteld. Ze zijn dan niet onderling vergelijkbaar. Gegevens uit de plannen kunnen dan niet op rijksniveau worden geaggregeerd.	<ul style="list-style-type: none"> • Maak, wanneer eind 2012 blijkt dat departementen onvoldoende voortgang boeken met hun strategische personeelsplannen, strategische personeelsplanning binnen de ministeries minder vrijblijvend. • Stel nadere regels op om te waarborgen dat er tijdig uniforme departementale strategische personeelsplannen beschikbaar komen, die kunnen worden gebruikt als basis voor een strategisch personeelsplan op rijksniveau. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minister ziet geen aanleiding om te twijfelen aan haalbaarheid planning. • Minister acht uniform model voor strategische personeelsplannen niet mogelijk.



Bijlage 2 Methoden en normen

Methodologie

Onze eerste onderzoeksvraag luidt:

Welke ontwikkelingen op het gebied van personeel maken een strategische personeelsplanning bij het Rijk noodzakelijk?

Voor de beantwoording van deze vraag hebben we onder andere gebruik gemaakt van het rapport *De grote uittocht* (VSO et al., 2010) en de beantwoording van Kamervragen door de minister van BZK (Tweede Kamer, 2011d) over ontwikkelingen op het gebied van personeel van het Rijk.

Daarnaast hebben we, om de ontwikkelingen die aanleiding geven tot strategische personeelsplanning te illustreren, gebruikgemaakt van gegevens uit de Kennisbank Arbeidszaken Publieke Sector. De personele data in deze kennisbank zijn gebaseerd op gegevens uit het rijksbrede personeelsadministratiesysteem P-Direkt.

De kwaliteit van de personele data waarover het Ministerie van BZK wordt geverifieerd bij onze jaarlijkse meting van het aantal fte's dat werkzaam is bij het Rijk en de daaraan verbonden organen. De resultaten van deze meting zijn voor het eerst opgenomen in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2010* (Algemene Rekenkamer, 2011). In de komende jaren zal deze meting en de controle van de personeelsgegevens worden uitgebreid en voortgezet. De juistheid en volledigheid van de personele gegevens van ministeries en uitvoeringsorganisaties zijn onderwerp van de reguliere (interne) controles van de betreffende organisaties.

De overige onderzoeksvragen zijn:

- *Hoe wordt er tot op heden invulling wordt gegeven aan strategische personeelsplanning bij het Rijk?*
- *Hoe ver is de implementatie van strategische personeelsplanning bij het Rijk op dit moment gevorderd?*
- *Welke risico's brengt de huidige stand van zaken rond personeelsplanning met zich mee?*

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen hebben we gesprekken gevoerd met de projectleider van het project SPP, medewerkers van het



directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk van het Ministerie van BZK, met medewerkers van ministeries en van drie grote uitvoeringsorganisaties (Dienst Justitiële Inrichtingen, Belastingdienst en Rijkswaterstaat).

34

Op basis van een literatuurstudie zijn vragenlijsten met begeleidende notities over de probleemstelling en aanpak van het onderzoek opgesteld.

De vragenlijsten en notities zijn begin oktober 2011 verstuurd, waarna tussen 11 oktober en 15 november 2011 gesprekken hebben plaatsgevonden.

Tijdens de gesprekken is een toelichting gegeven op de notitie en vragenlijst en zijn de vragen besproken. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt die zijn voorgelegd aan onze gesprekspartners om de juistheid daarvan te bevestigen en correcties aan te brengen.

Van verschillende organisaties hebben we aanvullende documentatie ontvangen, zoals de planning van het project SPP, voorbeelden van rapportages, jaarplannen en visiedocumenten. De bevindingen uit ons onderzoek zijn op 13 december 2011 besproken in een groepsbijeenkomst met de geïnterviewde medewerkers en contactpersonen van de departementen, uitvoeringsorganisaties en de Directie Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk van het Ministerie van BZK.

Om de resultaten van ons onderzoek te voorzien van een referentiekader buiten de rijksoverheid, hebben wij ook gekeken naar personeelsplanning in het bedrijfsleven. Aan vertegenwoordigers van drie grote bedrijven hebben we gevraagd hoe binnen de betreffende bedrijven wordt geanticipeerd op toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en op welke wijze er vorm wordt gegeven aan strategische personeelsplanning.

Om hiervan een beeld te vormen hebben wij gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van een drietal grote ondernemingen. De resultaten van deze gesprekken geven wij in dit rapport weer in afzonderlijke kaders. Deze kaders dienen ter ondersteuning van het belang van aspecten van strategische personeelsplanning en geven hiervan illustraties.

Gebruikte normen

Strategische personeelsplanning

Wij hebben in dit onderzoek – in aansluiting op wat het Ministerie van BZK hierover zelf als standpunt heeft geformuleerd – als norm gehanteerd dat strategische personeelsplanning een belangrijke innovatie is waarmee de kabinetsdoelstelling om te komen tot een compacte rijkdienst kan worden



vertaald in termen van budget en bijbehorende formatie, en waarmee ook alternatieve personele bezettingen kunnen worden doorgerekend.

Een strategische personeelsplanning kan op die manier ook helpen om de besluitvorming over de invulling van de taakstelling voor de rijksoverheid transparant te maken. Een rijksbrede strategische personeelsplanning wordt door het Ministerie van BZK gezien als een van de belangrijkste innovaties in het HR-beleid (BZK, 2011a).

De departementen hebben overigens al langer expliciet de verantwoordelijkheid voor het formuleren van strategisch personeelsbeleid. In het kabinetsstandpunt *Vernieuwing HRM-stelsel Rijk* (BZK, 2003) worden de departementen ook al gewezen op het belang van strategisch personeelsbeleid.

Met de motie-Hachchi van 9 juni 2011 (Tweede Kamer, 2011c) heeft de Tweede Kamer het kabinet opgeroepen met een strategisch personeelsplan te komen om de grote uitdagingen van de rijksdienst, waaronder de vergrijzing en de taakstellingen, het hoofd te bieden.

We constateren dat de Tweede Kamer, het kabinet en de minister van BZK het noodzakelijk achten om tot een strategisch personeelsplan te komen voor het Rijk.

Definitie strategisch personeelsplan

Een strategisch personeelsplan moet in elk geval inzicht geven in de volgende aspecten van een organisatie:

- het huidige kwantitatieve personeelsbestand en de ontwikkeling daarvan als gevolg van in-, door- en uitstroom;
- de kwaliteit van het huidige personeelsbestand en de potentiële ontwikkeling daarvan;
- de toekomstige taken van de organisatie in het licht van ontwikkelingen in de omgeving van de organisatie;
- de toekomstige kwantitatieve personeelsbehoefte op basis van de visie op toekomstige taken;
- de toekomstige kwalitatieve personeelsbehoefte op basis van de visie op toekomstige taken.

De normen ten aanzien van de inhoud van een strategisch personeelsplan komen overeen met het bouwstenenmodel voor strategische personeelsplannen dat door het Ministerie van BZK in samenwerking met de departementen is ontwikkeld. Tijdens de groepsbijeenkomst op 13 december 2011 zijn deze normen afgestemd met de contactpersonen.



Methodiek van strategische personeelsplanning

36

Een van de doelstellingen van het project SPP is de aggregatie van personeelsplannen op rijksniveau. Om deze aggregatie mogelijk te maken is het van belang dat alle departementen uiteindelijk dezelfde methodiek van SPP hanteren.

Strategische personeelsplanning als basis voor uitvoering van taakstellingen

Strategische personeelsplannen dienen te worden opgesteld voordat personeel uitstroomt als gevolg van de taakstellingen van het kabinet-Rutte/Verhagen. Wanneer strategische personeelsplannen ontbreken bestaat namelijk het risico dat de voorgenomen inkrimping van het personeelsbestand (in het kader van onder meer het programma Compacte Rijksdienst) personele gevolgen zal hebben die op de langere termijn nadelig uitpakken voor de rijksoverheid als geheel. De kans bestaat immers dat het Rijk personeel laat uitstromen dat nu of in de nabije toekomst (al dan niet na aanvullende opleidingen) elders binnen de rijksdienst zou kunnen worden ingezet.



Bijlage 3 Gebruikte afkortingen

37

ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
AZ	(Ministerie van) Algemene Zaken
BuZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
EL&I	(Ministerie van) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken (thans onderdeel van EL&I)
Fte	Fulltime equivalent
HR	Human resources
HRM	Humanresourcesmanagement
HcvS	Hoge Colleges van Staat
ICOP	Interdepartementale Commissie Organisatie en Personeelsbeleid
IenM	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (thans onderdeel van EL&I)
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
P&O	Personeel en organisatie
RWS	Rijkswaterstaat
SCO	Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel
SPP	(Project) Strategische Personeelsplanning
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat (thans: IenM)
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VSO	Verbond Sectorwerkgevers Overheid
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan



Bijlage 4 In bestuurlijke reacties voorgestelde aanpassingen

38

Hieronder een overzicht van de door de ministeries voorgestelde aanpassingen. Alle voorgestelde aanpassingen zijn *cursief* weergegeven.

Tabel 1a Aanwezigheid strategisch personeelsplan (aanvulling minister van BZK)

Organisatie	Strategisch personeelsplan is vastgelegd en geaccordeerd door het management	Strategisch personeelsplan kent een horizon verder dan 2015	Strategisch personeelsplan is verankerd in planning- en controlcyclus door middel van opname doelstellingen in managementcontracten, jaarplannen en rapportages
<i>SZW:</i>			
In rapport	Nee	Nee	Nee
Voorgesteld	<i>Gedeeltelijk</i>	<i>Ja</i>	Nee
<i>Politie:</i>			
In rapport	Ja	Nee	Ja
Voorgesteld	Ja	<i>Ja</i>	Ja



Tabel 2a Beschikbaarheid onderdelen strategisch personeelsplan (aanvulling ministers van BZK en VWS)

39

Organisatie	Inzicht in huidige samenstelling personeel kwantitatief	Inzicht in huidige samenstelling personeel kwalitatief	Inzicht in toekomstige kwantitatieve samenstelling personeel op basis van huidig takenpakket	Inzicht in toekomstige kwalitatieve samenstelling personeel op basis van huidig takenpakket	Inzicht in toekomstige taken, doelen en ambities	Inzicht in kwalitatieve en kwantitatieve behoefte aan personeel gebaseerd op ambities	Inzicht in arbeidsmarkt in de toekomst
<i>VWS:</i>							
In rapport	Ja	Niet systematisch	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Voorgesteld	Ja	<i>Ja</i>	Ja	<i>Gedeeltelijk</i>	<i>Ja</i>	Nee	Nee
<i>EL&I:</i>							
In rapport	Ja	Niet systematisch	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Voorgesteld	Ja	<i>Gedeeltelijk</i>	Ja	Nee	<i>Ja</i>	<i>Gedeeltelijk</i>	<i>Ja</i>
<i>SZW:</i>							
In rapport	Ja	Ja	Ja	Nee	Gedeeltelijk	Nee	Nee
Voorgesteld	Ja	Ja	Ja	<i>Gedeeltelijk</i>	<i>Ja</i>	Nee	Nee
<i>Defensie:</i>							
In rapport	Ja	Niet systematisch	Ja	Nee	Ja (2016)	Ja	Gedeeltelijk
Voorgesteld	Ja	<i>Ja militair personeel, gedeeltelijk burger-personeel</i>	Ja	Nee	Ja (2016)	Ja	Gedeeltelijk



Literatuur

40

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2011). *Staat van de rijksverantwoording 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 710, nr. 2. Den Haag: Sdu.

BZK (2001). *Rijk met Personeel: naar een effectiever personeelsmanagement in de Rijksdienst*. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2003). *Kabinetsstandpunt 'Vernieuwing HRM-stelsel Rijk'*. Bijlage bij Niet-dossierstuk 2002-2003, bzk0300170, Tweede Kamer. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2009). *Sociaal Jaarverslag Rijk 2009*. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2011a). *Brief aan de Tweede Kamer over Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel (kabinetsreactie op het rapport 'De grote uittocht')*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 124, nr. 22. Den Haag: Sdu.

BZK (2011b). *Memo Strategische personeelsplanning*. 17 februari 2011. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2011c). *Sociaal Jaarverslag Rijk 2010*. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2011d). *Strategische personeelsplanning*. Plan van aanpak d.d. 3 maart 2011. Den Haag.

BZK (2011e). *Antwoordbrief gewijzigde motie Schouw en Hachchi en antwoord op verzoek TK (2011Z22956)*. Brief van de minister van BZK d.d. 7 december 2011 aan de Tweede Kamer over de invulling die hij zal geven aan de gewijzigde motie-Schouw/Hachchi van 14 november 2011 (Tweede Kamer, 2011a). Kenmerk 2011-2000546066. Den Haag: eigen beheer.

BZK (z.d.). Kennisbank Arbeidszaken Publieke Sector <http://www.arbeidenoverheid.nl/tabellen-grafieken>, geraadpleegd op 1 december 2011.



CBS (z.d.). Statline: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/default.aspx?LA=NL>, geraadpleegd op 1 december 2011.

CAOP (2011). *Staat van de ambtelijke dienst; Hoe staan de ambtenaren er anno 2011 voor?* Alphen aan de Rijn: Jan van Gils.

SCP (2012). *Waar voor ons belastinggeld; Prijs en kwaliteit van publieke diensten.* Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2011a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2012; Gewijzigde motie van de leden Schouw en Hachchi over het opstellen van doelstellingen voor een evenwichtig en toekomstbestendig personeelsbestand.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 VII, nr. 30. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2011b). *Vernieuwing van de rijksdienst; motie van de leden Hachchi en Koopmans over het geven van meer prioriteit aan het bewerkstelligen van een evenwichtig behoud van jonge ambtenaren.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 490, nr. 62. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2011c). *Vernieuwing van de rijksdienst; motie van het lid Hachchi. Over het voorzien in een strategisch plan om het personeelsbestand toekomstbestendig en evenwichtig te maken.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 490, nr. 62. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2011d). *Vragen van het lid Hachchi (D66) aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het talentbeleid bij de overheid (2011).* Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, nr. 635. Den Haag: Sdu.

VSO, SCO & BZK (2010). *De grote uittocht; Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren.* Den Haag: eigen beheer.

Wet- en regelgeving

Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011. Staatsblad Jaargang 2011 nr. 18. In werking getreden per 1 februari 2011. Den Haag: Sdu.

Projectteam

Dhr. drs. W. Verheij RE
Dhr. drs. J.L.A. Kruizinga
Dhr. A.M. Dolle
Dhr. mr. N. Nijdam
Mw. drs. J. Walraven- van Roon
Dhr. drs. A.L. Wijmenga

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: John Schaffer / Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2012