

\



Ambtenaren leveren vakwerk

8 concrete voorstellen
ter versterking van het
ambtelijk vakmanschap

8 punten ter versterking van het ambtelijk vakmanschap

1. *Herziening van de positie van topambtenaren*
2. *Terughoudende opstelling topambtenaren bij politieke activiteiten*
3. *Meer aandacht voor personeelsbegeleiding, beoordeling, tegenspraak en sociale veiligheid*
4. *Informatiehuishouding op orde door aanstelling archivariissen*
5. *Aanpassing financiële beloning van ambtenaren, met name van de uitvoering*
6. *Terugdringen externe inhuur en extern advies*
7. *Omvang ambtenarenapparaat stabiliseren*
8. *Ambtelijk advies over de uitvoerbaarheid van concept regeerakkoord*



Vereniging de Nieuwe Ambtenaar (VDNA) is al jaren dé vakvereniging van midden en hogere ambtenaren van de rijksoverheid. Bovendien is de VDNA één van de grootste vakverenigingen binnen de vakcentrale CMHF. Wij vinden dat ambtenaren er zijn om politici, burgers en de samenleving te dienen.

In onze democratie moeten ambtenaren doen wat politici besluiten en wat burgers rechtvaardig vinden. Dat is geen makkelijk vak. Het vakmanschap van de ambtenaar houdt van alles in: de ambtenaar moet bijvoorbeeld politiek neutraal handelen, vakbekwaam en integer zijn. Loyaliteit aan democratie, grondwet en het algemeen belang staan hoog in het vaandel. Het functioneren van de ambtenaar gaat in belangrijke mate om vakmanschap: kennis en kunde van inhoud. Uiteraard naast andere kenmerken, zoals verantwoordelijkheid en betrokkenheid.

VDNA ziet dat de overheid de laatste jaren té veel, en té langdurig ernstige fouten heeft gemaakt. Niet bedoelde uitkomsten die toch plaatsvonden. Burgers hebben daar direct of indirect last van en betalen daar een hoge prijs voor. Bovendien is het vertrouwen bij velen geschaad. Verkozen bestuurders zijn primair verantwoordelijk voor 'fouten' van de overheid. Daarom is het in eerste instantie aan de politiek het vertrouwen in de overheid herstellen.



VDNA ziet dat het politieke én het publieke debat vaak gaat over ambtenaren. Ambtenaren als oorzaak of medeoorzaak van veel fouten die de overheid maakt. Daarmee wordt in twijfel getrokken of ambtenaren vakbekwaam, neutraal en integer zijn of loyaal aan democratie, grondwet en het algemeen belang.

VDNA vindt dat er geen aanleiding voor die twijfel moet bestaan. VDNA stelt daarom een aantal maatregelen voor om het vertrouwen in ambtenaren te versterken. Zodat het vakmanschap van ambtenaren boven alle twijfel verheven is. Om zo politici hun verantwoordelijkheid weer volledig zelf te kunnen laten dragen.

VDNA voelt hierin een bijzondere verantwoordelijkheid. Leidinggevende ambtenaren zijn immers verantwoordelijk voor zowel de organisatie van de ambtelijke inrichting, als de kwaliteit van het functioneren van individuele ambtenaren. Leidinggevende ambtenaren bij de rijksoverheid maken deel uit van de midden- en hogere ambtenaren. De achterban van VDNA.



De organisatie van de ambtelijke inrichting is op hoofdlijnen een politieke kwestie, maar in uitvoering een kwestie voor midden en hogere ambtenaren.

Het functioneren van de ambtenaar gaat in belangrijke mate om vakmanschap: kennis en kunde van inhoud. Uiteraard naast andere kenmerken, zoals verantwoordelijkheid en betrokkenheid.

Het vakmanschap van de leidinggevende ambtenaar gaat vooral over het begeleiden en beoordelen van het functioneren van de eerstelijnsambtenaar. De hoogste ambtenaar gaat vervolgens in essentie over de vraag of de ambtenaren waarvoor hij/zij verantwoordelijk is vakbekwaam zijn en of die leidinggevende ambtenaren de kwaliteiten hebben om dat te kunnen beoordelen.

VDNA is dan ook van mening dat leidinggevendenden voldoende inzicht moeten hebben in het vak(gebied) van de mensen aan wie zij leidinggeven geven. Daarnaast moeten zij beschikken over de noodzakelijke leidinggevende competenties zoals het bieden van een sociaal veilig werkklimaat.

VDNA doet daarom concrete voorstellen om ambtenaren beter in staat te stellen hun ambacht uit te oefenen. VDNA doet deze voorstellen omdat zij direct kunnen worden geïmplementeerd. Zo gaan de meeste voorstellen over het (beter) toepassen van regels die al bestaan.

VDNA wil niet suggereren dat de voorstellen alle problemen in één keer oplossen. Het ene voorstel is niet belangrijker dan het andere voorstel. Het zijn met elkaar belangrijke stappen die bijdragen aan het verstevigen van het ambtelijk vakmanschap. Wel kan per organisatieonderdeel van het rijk de urgentie anders worden beoordeeld.

1. Herziening van de positie van topambtenaren

Waar zoeken we een oplossing voor?

Door de huidige systematiek van benoeming en beoordeling van topambtenaren kan twijfel bestaan over diens onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Dat is zeer ongewenst gelet op de cruciale rol die zij in de ambtelijke organisatie en richting de politiek vervullen.



Hoe ziet de oplossing eruit?

VDNA vindt directe politieke benoemingen onwenselijk. Benoeming en beoordeling van topambtenaren moet zodanig worden georganiseerd dat er meer waarborgen zijn voor diens onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Gedacht kan worden aan het inrichten van een orgaan dat over benoeming en functioneren gaat, waarvan de leiding direct benoemd en/of onder gezag staat van parlement en regering gezamenlijk. Vergelijkbaar met de procedure van benoeming van Hoge Raad of Ombudsman, en uitdrukkelijk niet op de wijze waarop bijvoorbeeld leden van de Raad van State worden benoemd.

Dit neemt niet weg dat bestaande inhoudelijke criteria op onderdelen kunnen, of zelfs moeten worden herijkt en verrijkt. Belangrijker is echter de onafhankelijke, onpartijdige, objectieve en toetsbare monitoring daarop vooraf, en gedurende de aanstellingstermijn van topambtenaren.

2. Terughoudende opstelling topambtenaren bij politieke activiteiten

Waar zoeken we een oplossing voor?

In het publieke of politieke debat wordt soms een schijn van politieke beïnvloeding door (top-)ambtenaren gesuggereerd. Deze schijn kan worden versterkt op momenten dat topambtenaren de overstap naar politieke functies maken.



Hoe ziet de oplossing eruit?

Topambtenaren moeten zich in beginsel terughoudend opstellen bij het ontplooiën van politieke activiteiten, of activiteiten die daarover vragen kunnen oproepen.

Daarbij kan gedacht worden aan een navolging van het Britse model, of, in het alternatief, een verplichting tot openbaarmaking van lidmaatschappen van (top) ambtenaren die actief zijn in één of meerdere politieke partijen.

3. Meer aandacht voor personeelsbegeleiding, beoordeling, tegenspraak en sociale veiligheid

Waar zoeken we een oplossing voor?

Veel ambtenaren krijgen onvoldoende begeleiding van hun leidinggevende. Het gaat dan om begeleiding op bijvoorbeeld inhoudelijk, procesmatig, persoonlijke ontwikkeling, houding, gedrag, betrokkenheid en sociaal en psychisch welbevinden. De eerstelijnsambtenaar heeft deze begeleiding nodig om het beste uit zichzelf te halen en het vakmanschap te (blijven) ontwikkelen. De tweedelijns ambtenaar (leidinggevende) krijgt zelf geen of onvoldoende sturing en beoordeling op de kwaliteiten die nodig zijn om die begeleiding aan eerstelijnsambtenaren te kunnen geven. Goede personeelsbegeleiding door leidinggevendenden aan leidinggevende is dan ook kernvoorwaarde voor de kwaliteit van de eerstelijns ambtenaar.



Hoe ziet de oplossing eruit?

Om goede begeleiding van eerstelijnsambtenaren te stimuleren moeten leidinggevende ambtenaren mede worden beoordeeld over de mate waarin zij actief bijdragen aan de kwalitatieve ontwikkeling van de ambtenaren waar zij verantwoordelijk voor zijn. In de begeleiding van ambtenaren, ook van leidinggevende, moet bovendien nadrukkelijk aandacht zijn voor sociale veiligheid en tegenspraak. Om de kwaliteit van de begeleiding van eerstelijnsambtenaren te monitoren moeten regelmatig steekproeven worden uitgevoerd bij elk organisatieonderdeel op de vraag of en hoe personeelsbeoordelingen hebben plaatsgevonden. De resultaten daarvan worden gedeeld met leidinggevende van de leidinggevende.

Het ambtelijk vakmanschap, ook op het hoogste niveau, moet op een objectieve manier worden beoordeeld door de functionaris die verantwoordelijk is voor betrokken ambtenaar. Deze ambtenaren worden ook beoordeeld op de wijze waarop ze actief sociale veiligheid mogelijk maken en tegenspraak verwelkomen. Topmanagers dienen zelf ook te worden beoordeeld op de vraag of zij, ondanks alle mogelijke tegendruk, in staat zijn deze leidinggevende rol objectief te vervullen.

Kort gezegd dienen leidinggevende ambtenaren regelmatig en objectief op hun functioneren te worden beoordeeld. Een anonieme enquête onder ambtenaren is daarvoor volstrekt onvoldoende. Leidinggevendenden van leidinggevendenden horen daarover zelf voortdurend een kwalitatief oordeel te vormen. Topambtenaren dienen over hun beoordelingsgesprekken met hun direct ondergeschikten concreet verantwoording af te leggen in hun eigen voortgangs- en beoordelingsgesprekken.

4. Informatiehuishouding op orde door aanstelling archivariissen

Waar zoeken we een oplossing voor?

Ambtenaren moeten verantwoording kunnen afleggen over de kwaliteit van hun werk. Daarvoor is het noodzakelijk dat de informatiehuishouding binnen de overheid op orde is. In het archief moet van elk besluit eenvoudig kunnen worden teruggevonden hoe dat tot stand is gekomen en wie daaraan welke bijdrage heeft geleverd.

Op dit moment worden ambtenaren onvoldoende ondersteund om documenten correct te bewaren of te verwijderen. Daardoor is inmiddels ongeveer twintig jaar een enorme, met name digitale, databerg ontstaan, met veel niet-archiefwaardige, maar wel gevoelige, gegevens; maar waarin gelijktijdig belangrijke archiefstukken niet langer vindbaar zijn, of zelfs afwezig.



Hoe ziet de oplossing eruit?

Volgens de VDNA moet de overheid weer voldoende juist geschoolde archivariissen aanstellen die zeer regelmatig (VDNA denkt aan wekelijks) in de gaten houden welke stukken bewaard moeten worden (Archiefwet, Woo en de Wet op de parlementaire enquête 2008) of vernietigd (in het kader van de AVG en wegens irrelevantie).

Deze archiefexperts selecteren, rubriceren en archiveren onafhankelijk. Ambtelijk vakmanschap van de ambtenaar die geen archivaris is, wordt ondermijnd als zij zelf verantwoordelijk blijven voor het archiveren van de eigen stukken, zoals thans het geval. Niet alleen omdat zij geen verstand van archiveren hebben, maar ook omdat het hen onevenredig veel tijd kost die afleidt van hoofdtaken. Daarbij komt dat de schijn van een “slager die eigen vlees keurt”, zoals nu het geval is, de betrouwbaarheid van de overheid niet ten goede komt.

5. Aanpassing financiële beloning van ambtenaren, met name van de uitvoering

Waar zoeken we een oplossing voor?

Ten gevolge van het functiewaarderingssysteem zien wij ongewenste en ongefundeerde verschillen tussen ambtenaren die werken in 'beleid' en zij die werken in 'uitvoering'. Dit heeft diverse effecten, bijvoorbeeld in de mate waarin kritische signalen over uitvoerbaarheid doorkomen tijdens politieke besluitvorming.



Hoe ziet de oplossing eruit?

Het functiewaarderingssysteem moet worden aangepast zodat de huidige verschillen tussen de waardering van ambtenaren die werken in de uitvoering en ambtenaren die werken in beleid worden verkleind of weggewerkt.

Daarnaast achten wij het nuttig om de functiewaardering (loon) of inrichting (formatie) van Nederlandse ambtenaren te benchmarken aan ambtenaren in andere landen, in navolging van benchmarking onder Nederlandse gemeenten onderling. Onderdeel daarvan kan zijn een benchmark naar de hoeveelheid ambtenaren per inwoneraantal met landen met een aan Nederland vergelijkbare economie. Deze benchmark wordt per categorie ambtenaar gedaan, dus per vakgebied waarin ambtenaren werkzaam zijn.

Deze benchmark op functiewaardering en werklast heeft tot doel de werklast en waardering van ambtenaren in Nederland in perspectief te plaatsen voor politici, én Nederlandse burgers en ambtenaren zelf.

6. Terugdringen externe inhuur en extern advies

Waar zoeken we een oplossing voor?

Momenteel wordt voor de legitimatie van (voorgenomen) beleid veel gebruik gemaakt van externe inhuur van mensen die daarvoor veel hogere bedragen ontvangen dan ambtenaren. Daarmee wordt een druk gelegd op het loon van ambtenaren, en de kwaliteit van de overheid als werkgever ondermijnd. Daarnaast wordt regelmatig onnodig advies gevraagd aan advocaten.

Extern ingehuurde bedrijven of ondernemers kennen geen ambtseed, en kunnen die ook niet afleggen, omdat de werknemers voor een organisatie met winstoogmerk werken. Dat betekent dat zij niet gebonden kunnen worden aan de kwaliteitseisen waaraan ambtenaren dienen te voldoen. Dit kan de kwaliteit van onafhankelijke en onpartijdige adviezen ondermijnen, en de politieke sturing van adviezen vergroten.



Hoe ziet de oplossing eruit?

De netto waardering van ambtenaren dient op zijn minst gelijk of soms zelfs beter te zijn aan de gemiddelde waardering van werknemers in vergelijkbare takken in het bedrijfsleven, of zelfstandigen. Dit om oneigenlijke loonconcurrentie tegen te gaan, en de onafhankelijke en onpartijdige advisering of uitvoering van overheidstaken te borgen op een wijze die ondermijning daarvan voorkomt.

Het terugdringen van externe inhuur kan het best worden gerealiseerd door hier concrete en meetbare doelen voor te formuleren.

7. Omvang ambtenarenapparaat stabiliseren

Waar zoeken we een oplossing voor?

Grote fluctuaties in de omvang van het ambtenarenapparaat kennen grote negatieve risico's. Bijvoorbeeld voor de in- of uitstroom van vakbekwame mensen als voor de stabiliteit van het institutioneel geheugen van de organisatie. Grote fluctuatie in- en uitstroom kan bovendien het loongebouw onder druk zetten. Dat leidt tot onaantrekkelijk werkgeverschap, en daarmee op termijn een lagere kwaliteit van werknemers.



Hoe ziet de oplossing eruit?

VDNA is voorstander van een stabiele omvang (basisomvang) van het ambtenarenapparaat. Een relatief stabiele omvang van het ambtenarenapparaat betekent dat zowel in- als uitstroom van vakbekwame mensen als het institutionele geheugen stabiel blijft. Het leidt tot een beheersbare overdracht van vakmanschap, kennis en kunde, en een neutrale organisatie. De basisomvang kan een versterking opleveren van de kwaliteit van ambtelijk vakmanschap.

VDNA realiseert zich dat een stabiele basisomvang van het apparaat betekent dat (grootschalige) veranderingen of uitvoering van nieuw beleid vertraagd kan worden. Deze vertraging betekent echter dat de uitvoering of totstandkoming van veranderingen in beleid ook daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd. Dit belang is te lang onderschat, en heeft in het recente verleden meermaals tot grootschalige affaires geleid.

8. Ambtelijk advies over de uitvoerbaarheid van concept regeerakkoorden

Waar zoeken we een oplossing voor?

Beleidsmatige en politieke wensen staan nogal eens op gespannen voet met (on)mogelijkheden van de uitvoeringspraktijk. Bovendien verschillen belevingswerelden van beleid, politiek en uitvoering onderling nogal eens. Met alle gevolgen van dien.



Hoe ziet de oplossing eruit?

Het primaat voor beleid en wetgeving ligt bij de politiek. Terecht is er in toenemende mate aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving.

Om te borgen dat bijvoorbeeld ook een Regeerakkoord plannen bevat die uitvoerbaar zijn, doet de VDNA aan de politiek de suggestie om een concept-Regeerakkoord onafhankelijke en onpartijdig te laten onderwerpen aan een uitvoerbaarheidstoets, zoals dat op grond van het recent vastgestelde Beleidskompas voorgeschreven is voor nieuw beleid.

De uitvoeringstoets zorgt er ook voor dat de prioriteiten en keuzes worden gerelateerd aan de capacitaire mogelijkheden die de overheid heeft binnen het ambtenarenapparaat.