

Advies passage regeerakkoord Algemene Bestuursdienst en Buitenlandse Zaken

Van: Mr. A.W.H. Docters van Leeuwen, 25 september 2013

1. Inleiding

In het regeerakkoord "Bruggen slaan" is de volgende zin opgenomen: *'De Dienst Buitenlandse Zaken gaat per 1 januari 2013 vallen onder de Algemene Bestuursdienst'*. In onderling overleg hebben de minister voor Wonen en Rijksdienst en de minister van Buitenlandse Zaken mij formeel verzocht om advies uit te brengen over de wijze waarop bovenstaande passage uit het regeerakkoord kan worden uitgevoerd. Dat advies ligt nu aan u voor.

Om tot dit advies te komen heb ik in de afgelopen maanden meermalen overleg gehad met de Algemene Bestuursdienst (ABD) en de personeelsdienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Daarbij is van beide kanten de noodzakelijke achtergrondinformatie en cijfermateriaal aangeleverd en hebben beide organisaties een secretaris beschikbaar gesteld ter ondersteuning bij het schrijven van dit advies (bijlage 1 en 2). Ik heb mijn eerste bevindingen dit voorjaar op haalbaarheid getoetst bij de directeur-generaal ABD en de secretaris-generaal van BZ, waarna ik op 18 april jl. een tussentijdse voortgang aan beide ministers stuurde (bijlage 3). De reacties van beide ministers heb ik meegenomen bij de afronding van mijn advies (bijlage 4). Ten slotte heb ik een ronde van consultaties gevoerd met een aantal secretarissen-generaal bij de Rijksoverheid om de haalbaarheid van mijn voorstellen te toetsen. De uitkomsten van deze gesprekken zijn in dit advies verwerkt.

2. Aanbevelingen

In deze tijd, zoals die ook wordt geschetst in het tussenrapport Modernisering van de diplomatie van de Adviescommissie Modernisering Diplomatie, is het absolute noodzaak dat de Rijksoverheid internationaal opereert en dat de diplomatieke dienst goed is aangesloten bij de Nederlandse maatschappij en ontwikkelingen in Den Haag. De ontwikkelingen op het gebied van strategisch personeelsbeleid in het Rijk, zoals ook verwoord in het regeerakkoord, bieden daarbij een belangrijke context. De overheid moet flexibeler worden en sneller kunnen inspelen op ontwikkelingen en veranderingen in de maatschappij, inclusief de internationale omgeving. Uitvoering geven aan de zin in het regeerakkoord dient bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit van de Rijksdienst over de hele linie – in beginsel door de belevingswereld van de internationale diplomaat en de Haagse topambtenaar nader tot elkaar te brengen.

Daarbij is het vertrekpunt voor dit advies artikel 44. van de grondwet. Dit artikel luidt: "Bij koninklijk besluit worden ministeries ingesteld. Zij staan onder leiding van een minister". Het begrip "leiding" dient hier opgevat te worden als een ondeelbaar begrip, waaronder zeker ook het personeelsbeleid valt. De minister van Buitenlandse Zaken blijft, evenals zijn collega's van andere departementen, uiteindelijk verantwoordelijk voor de benoemingen op zijn of haar departement.

Integratie van de personeelssystemen van het ministerie van BZ en de ABD tot één systematiek is voor dit moment geen optie. De systematiek die Bureau ABD hanteert voor werving en selectie van ABD-managers verschilt dusdanig van de werkwijze van de Dienst Buitenlandse Zaken (DBZ). Zo begint de procedure van de ABD bij een vacature met vrijwillige aanmelding en eindigt met vrijwillige aanstelling, terwijl de DBZ in een jaarlijkse ronde mensen plaatst en daarbij ook de mogelijkheid heeft mensen sturend te plaatsen. Dit laatste kan bijvoorbeeld gebeuren bij een aantal functies op

zogenaamde hardshipposten waar niemand zomaar vrijwillig op zal solliciteren. Ook verschilt de rechtspositie van BZ ambtenaren en departementale ambtenaren.

Dat brengt mij tot de volgende aanbevelingen:

Verbetering van de kwaliteit van het Rijk door (kennis)uitwisseling

Breng een structurele uitwisseling tussen de Buitenlandse Dienst en het Rijk op gang door over en weer te detacheren. Dat leidt tot een Rijksoverheid die internationaler opereert, en een diplomatieke dienst die beter is aangesloten bij de Nederlandse maatschappij en ontwikkelingen in Den Haag. Stel daartoe een commissie in die beide personeelssystemen verbindt en nader tot elkaar brengt.

Door met detacheringen te werken, wordt de eenheid binnen het Rijk bevorderd. Dat een betrokkene na de detachering terugkeert naar het "eigen" departement, is daarbij een belangrijk element.

Wederkerigheid

Er wordt gewerkt met een systeem van reciprociteit. Dat systeem is niet rigide, moet niet één-op-één gehanteerd worden, en met een bandbreedte van grofweg twee jaar werken, maar is wel gericht op evenwichtigheid en wederkerigheid. Het systeem moet werken binnen de realiteit van krimpemde organisaties, waarbij de ruimte beperkter wordt.

Kwaliteit

In beide personeelssystemen staat kwaliteit voorop. Aan benoemingen ligt een toetsing op kwaliteit en geschiktheid ten grondslag. Het zijn systemen waarbij *merit-based* gewerkt wordt. Dat zal ook bij detacheringen het vertrekpunt moeten zijn.

Een Rijksbrede commitment

De beoogde verbinding van systemen tussen de ABD en de DBZ middels een traject van uitwisseling kan alleen maar slagen als er een breed interdepartementaal draagvlak is, dat zich vertaalt in een committering van de 'secretarissen-generaal (SG's) van departementen om geschikte kandidaten te leveren en een plaats te bieden. In de consultaties met verschillende SG's kwam deze bereidheid tot een committering naar voren.

Eenvoud

Het systeem staat of valt met vertrouwen en wil tot uitwisseling. Dat hangt samen met een open benadering van regelgeving en voorwaarden. Voorkom dichtregelen en een bureaucratie, maar kies voor maatwerk en een case-by-case benadering. Dat is arbeidsintensief, maar zal in eerste instantie nodig zijn voor aanjagen van samenwerking en uitwisseling. Met successen zal dit allengs minder nodig zijn, en zal het systeem zichzelf 'verkopen' en als een olievlek uitbreiden.

Transparantie

Zorg dat de werkwijze, procedure en vereisten van de commissie en de besluitvorming rond benoemingen helder en transparant zijn. Betrek bij het traject tijdig betrokken departementen. En zorg dat ook de medezeggenschap op adequate manier betrokken is.

Aanpassingen beleid

Bekijk vanaf het begin de mogelijkheden voor aanpassingen in het beleid (bij BZ en de ABD) om het proces te vergemakkelijken. Zo kan de ABD in haar beleid steviger opnemen dat de ABD-manager om te kunnen groeien internationale ervaring moet hebben opgedaan. BZ kan even stevig opnemen dat een BZ-diplomaat om door te groeien departementale ervaring moet hebben opgedaan. Voor beide geldt: detacheren wordt beloond.

Leren

Creëer mogelijkheden over en weer om te leren, ervaring op te doen en zo een profiel op te kunnen bouwen dat aansluit bij de vereisten voor een ABD-functie c.q. internationale functie bij BZ.

Beperk uitwisseling niet tot de ABD en BZ

Een bredere blik geldt in de eerste plaats voor de uitwisseling van ambtenaren op niveaus lager dan de ABD. Door vanaf het begin van een loopbaan bij het Rijk de uitwisseling te stimuleren, creëer je op termijn een brede laag van internationaal inzetbare ambtenaren. Een vroege kennismaking met andere departementen, zal ook een uitstap later in de loopbaan makkelijker maken.

Stimuleer dus ook de uitwisseling op lagere niveaus dan de ABD. Zorg er op zijn minst voor dat de nieuw in te stellen commissie (zie hieronder) niet interfereert met andere initiatieven die bilateraal of voor lagere rangen lopen.

Daarnaast zou op termijn gekeken kunnen worden of er mogelijkheden zijn de uitwisseling uit te breiden naar het bedrijfsleven en andere partijen met een internationaal profiel.

Begin en evalueer

Het is van belang nu te beginnen, niet te wachten, en te kijken waar direct stappen gezet kunnen worden. Ga uit van een groei-model. Vanwege het technisch inregelen van het proces, kan begonnen worden met drie departementen, om daarna – gelet op het enthousiasme bij de gesproken departementen – snel uit te breiden naar zes of meer departementen. Bied ruimte voor tussentijdse aanpassingen aan het model en bouw tijdig evaluaties (om het jaar) in met het oog op die eventuele aanpassingen.

3. Uitwerking van het systeem van uitwisseling

3.a. Stel een commissie in

Het verdient aanbeveling een commissie in te stellen die het proces van uitwisseling organiseert. Deze commissie heeft een brugfunctie om een breed gedragen inzicht tot uitvoering te brengen. De commissie zal een aanjagende en sturende functie moeten hebben om de twee systemen die niet natuurlijk aansluiting vinden, bijeen te brengen. Daartoe heeft de commissie geen doorzettingsmacht (dat is bovendien in strijd met art 44), maar moet het wel een mandaat krijgen om te matchen, adviseren en monitoren. De commissie organiseert het proces om tot uitwisseling te komen. Zij doet dit vanzelfsprekend in overleg met de departementen. Het is niet de bedoeling daarbij een nieuwe plaatsingssystematiek te ontwerpen, maar de bestaande systemen met elkaar te verbinden en gebruik te maken van bestaande procedures.

Voor het draagvlak is het niet nodig om deze commissie zwaar op te tuigen, getuige ook de consultaties met SG's. De voorkeur gaat uit naar een commissie bestaande uit SG BZ en DG ABD, met evt. een derde SG als raadgever als de situatie dat vraagt. De commissie stelt daarbij het belang van de deelnemende kandidaten voorop, en moet als zodanig druk kunnen zetten als de zaak vastloopt buiten de schuld van kandidaten om. Dit geldt voor het gehele traject van selectie en plaatsing tot terugkeer.

3.b. Uitgangspunten bij uitwisseling

Door uitwisseling van de beste managers en diplomaten te stimuleren, wordt bij de managers van de departementen de internationale en de departementale (inhoudelijke en management-) ervaring versterkt en de blik verbreed. Bij diplomaten c.q. managers van BZ wordt de kennis van de Rijksoverheid, managementervaring en het Haagse netwerk versterkt.

De volgende uitgangspunten zijn bij de uitwisseling van belang:

- Het betreft ABD-managers (schaal 15+ met eindverantwoordelijkheid voor mensen en middelen) en BZ-diplomaten (schaal 15+)
- Het is een aanbod voor de beste mensen
- Het is een aantrekkelijk aanbod: *an offer you can't refuse* (juiste prikkels i.h.k.v. loopbaan Rijk)
- Het betreft detacheringen, de rechtspositie blijft gelijk
- Het levert verbetering van de 'marktwaarde' van de manager/diplomaat op
- Het betreft een uitwisseling volgens het principe: "terugkeer naar het uitlenende departement, tenzij..."
- Het vraagt flexibiliteit van zowel manager, als het in- en uitlenende departement (o.a. in schaalniveau)
- De kwaliteitseisen worden per functie bezien.

Bij de uitwisseling moeten twee vraagstukken geadresseerd worden: het vervullen van de zogenaamde hardshipposten bij Buitenlandse Zaken, en de terugkeer van kandidaten bij hun departement of binnen de ABD op goede posities. Van kandidaten zal verwacht worden dat zij ook plaatsingen op hardshipposten of plaatsingen op posten die niet hun eerste voorkeur genieten accepteren; van departementen een commitment om de terugkeer goed te regelen.

Een succesvolle uitwisseling vraagt om commitment over en weer. Het gaat daarbij in de eerste plaats om twee zaken:

- het aangaan van een verplichting om binnen het systeem van uitwisseling functies en mensen beschikbaar te stellen. Dat gaat bij functies om aantallen en niveau; en bij personen om kandidaten met kwaliteiten en talent ("de beste mensen").
- het aangaan van een verplichting om na afloop van de uitwisseling de terugkeer goed te regelen. Dit is vooral voor de departementen een punt; in de systematiek van BZ is de terugkeer goed geregeld.

Voor functies die bij BZ binnen de criteria van de TMG-groep vallen (SG en DG-functies), geef ik in overweging om deze via eenzelfde procedure te vervullen als de TMG-functies bij andere departementen. Vanwege de verschillende rechtsposities ligt een verdere stap niet in de rede, maar voor wat betreft de procedure voor benoeming zie ik geen belemmeringen tot het gelijkschakelen van beide.

3.c. Propositions

Teneinde tot uitwisseling te komen tussen ABD-managers (schalen 15+, met eindverantwoordelijkheid voor mensen en middelen) en BZ'ers (schalen 15+) adviseer ik drie propositions te hanteren: een uitwisseling voor korte termijn (1 à 2 jaar), voor de middellange termijn (3 à 5 jaar) of voor de lange termijn (7 à 8 jaar). Gegeven de aard van de werkzaamheden en bestaande systematiek van de ABD

en de DBZ ligt de uitwisselingstermijn van gemiddeld 3 tot 5 jaar het meest voor de hand, en de korte en lange termijn varianten meer op basis van uitzonderingen en/of specifieke opdrachten. Naar verwachting zal het zwaartepunt van uitwisseling dus in functies voor 3 tot 5 jaar liggen.

Uitwisseling houdt in dat een departement dat een plek ter beschikking stelt, een vergelijkbare plek (zowel qua schaal als tijdsduur) 'terug' krijgt bij BZ en vice-versa. Dit hoeft niet per se binnen dezelfde ronde of kalenderjaar te geschieden, maar kan plaatsvinden binnen een bandbreedte van (bij voorkeur) twee tot maximaal drie jaar.

Voor alle kandidaten (zowel ABD als BZ) gelden onderstaande criteria. Deze verdienen nog nadere uitwerking:

- voldoet aan gestelde leiderschapscriteria, heeft managementervaring en buitenlandervaring;
- per functie kunnen aanvullende functie specifieke eisen gesteld worden;
- Is toe aan een volgende stap (werkt 3 tot 5 jaar in de huidige functie);
- Voldoet aan twee van de vier criteria die de ABD stelt (ervaring bij minimaal twee departementen, in diverse contexten, buiten de rijksoverheid, internationale ervaring). Voor TMG geldt drie van de vier criteria;
- Realiseert zich dat hij/zij niet per se wordt geplaatst in functie van eerste voorkeur, en accepteert dit;
- Is bereid tot een plaatsing op een hardshippost.

Bij de lange termijn variant (7 tot 8 jaar detachering) geldt dat de kandidaat:

- Zich realiseert dat één van de twee plekken een hardshippost zal zijn (wordt een package-deal gemaakt i.v.m. hardshipposten die anders niet/moeilijk te vervullen zijn);
- Na afloop van de periode van 7 tot 8 jaar keert de ABD-manager terug naar het departement, tenzij definitieve overstap naar BZ gewenst en (in het kader van reciprociteit) mogelijk is;
- Op sommige departementen wordt de kandidaat gevraagd tussen twee buitenlandplekken op het departement werkzaam te zijn. Er is een mogelijkheid om tussen twee plaatsingen eerst weer bij het uitlenende departement terug te keren.

De drie proposities zien er –in detail- als volgt uit:

a. Uitwisseling op korte termijn (1 à 2 jaar)

Aanbod wordt gedaan aan managers/diplomaten die:

- De ambitie hebben voor korte tijd gedetacheerd te worden naar een departement c.q. BZ;
- Ervaring willen verstevigen om een langduriger overstap te kunnen maken;
- Daarmee uitzicht krijgen op meedoen in de volgende ronde, bij functioneren naar tevredenheid en versteviging profiel;
- De opgedane kennis en ervaring na afloop effectief kunnen inzetten bij het ministerie waarnaar ze terugkeren.

Voor de functie bij het ontvangend departement geldt:

- Functie is geschikt om profiel te verstevigen;
- Invulling voor een korte periode is mogelijk (denk aan interimopdrachten).

b. Detachering voor middellange termijn van 3 tot 5 jaar

Aanbod wordt gedaan aan managers/diplomaten die:

- De ambitie hebben om voor één plek gedetacheerd te worden naar departement c.q. BZ;
- Hierdoor een sterker profiel krijgen dat past in hun ontwikkeling;
- Daarna terugkeren op het uitlenende departement en van extra waarde zijn vanwege de opgedane ervaring. Het aanbod dat hen bij terugkeer wordt gedaan zorgt voor optimale benutting van de opgedane ervaring.

c. Detachering voor lange termijn van 7 tot 8 jaar

Aanbod wordt gedaan aan managers/diplomaten die:

- De ambitie hebben om voor langere tijd (twee plekken) gedetacheerd te worden naar departement c.q. BZ;
- Hierdoor een sterker profiel krijgen dat past in hun ontwikkeling;
- Daarna terugkeren op het uitlenende departement en van extra waarde zijn vanwege de opgedane ervaring. Het aanbod dat hen bij terugkeer wordt gedaan zorgt voor optimale benutting van de opgedane ervaring.

Voor de functies bij de ontvangende departementen geldt:

- Betreft twee functies, zo mogelijk in twee contexten, of eventueel bij een andere overheid (waar afspraken mee lopen);
- Tussentijds vindt een evaluatie plaats om te bepalen wat de volgende plek van de kandidaat moet zijn.

Verbreding naar sub-ABD-niveau

Zoals reeds eerder gesteld kan voor het realiseren van het gewenste doel (Rijksbrede kwaliteitsverbetering via uitwisseling), uitwisseling eerder in de ambtelijke loopbaan raadzaam zijn. Op het sub-ABD niveau is meer ruimte voor een detachering. Opgedane ervaring biedt dan later in de loopbaan eventueel weer aanknopingspunten voor vervolgstappen. Naar de toekomst toe kan het model van uitwisseling worden uitgebreid naar het sub-ABD niveau. Hiervoor zal dan wel een andere systematiek gelden. Zo zal de commissie hierin geen rol vervullen.

3.d. procedure op hoofdlijnen

Het proces van werving en selectie kan er als volgt uitzien:

1. Belangstellingregistratie via een oproep aan de doelgroep en hun leidinggevenden.
2. Vacatures in kaart brengen: welke zijn dit, binnen nu en twee jaar.
3. Matching. Confronteren van belangstelling met vacatures om te bezien welke mensen waar een plek kunnen krijgen.
4. Besluitvorming, benoeming door departement.
5. Evaluatie & monitoring.

1. Belangstellingregistratie

Het doel van de belangstellingregistratie is het in kaart brengen welke departementale managers c.q. BZ-managers/diplomaten interesse hebben in een tijdelijke overstap naar BZ respectievelijk een departement. Het betreft daadwerkelijke bereidheid van de kandidaten om aan de uitwisseling mee te doen.

Aan beide kanten, zowel bij de departementen als bij BZ, wordt de belangstelling geïnterviewd (de proposities zijn hierbij behulpzaam). Twee wegen worden gevolgd:

- a. via een oproep ('ongestuurd'). Er gaat een brief uit naar alle in aanmerking komende diplomaten en ABD-leden dat ze zich kunnen aanmelden en waar ze extra informatie kunnen inwinnen.
- b. door mensen aan te moedigen/verleiden ('gestuurd'). Goede mensen moeten verleid worden ("als jij nu eens..."). Dit gebeurt als volgt: op het moment dat de oproep wordt verstuurd, gaat een signaal naar de SG's, overige departementale top en MD adviseurs waarin ook zij worden verzocht te bekijken voor wie het op dat moment relevant/geschikt is. Zij zorgen voor de benodigde aanmoediging/verleiding van geschikte managers.

De commissie stuurt de brieven uit. Een technische commissie onder auspiciën van de commissie doet het voorwerk. Van de geschikte kandidaten maakt BZ i.s.m. Bureau ABD een persoonsprofiel en visiedocument op, conform de door BZ gehanteerde systematiek.

Voor alle kandidaten geldt dat ze dienen te beschikken over de vastgelegde leiderschapskwaliteiten en managementervaring, dan wel brede diplomatieke ervaring dienen te hebben, of een combinatie van beide. Daarnaast kunnen aanvullende kwaliteits- en kenniseisen gesteld worden.

2. Vacatures in kaart

Vervolgens wordt in kaart gebracht welke vacatures zowel bij departementen als bij BZ in deze ronde kunnen meedraaien t.b.v. de plaatsing van kandidaten.

De SG's, departementale top en MD-adviseurs van departementen wordt gevraagd te melden welke vacatures binnen een termijn van nu en 2 jaar te verwachten zijn. In principe doen in elk geval de plekken mee die kandidaten die overstappen, achterlaten. BZ geeft aan welke plekken mee doen in dit traject. De commissie doet deze uitvraag en verzamelt de reacties.

3. Matching

Er wordt een overzicht gemaakt van functies en alle kandidaten wordt gevraagd hun plaatsingsvoorkeur op te geven. Matching geschiedt volgens een te ontwikkelen procedure.

De plaatsing geschiedt op basis van detachering. De rechtspositie van deelnemers blijft gelijk. De betrokken ambtenaren hebben een terugkeer- en schaalgarantie van het eigen departement.

De commissie is verantwoordelijk voor de voorstellen voor plaatsing en toetst of de criteria zijn nageleefd. Een minister (of gedelegeerd de SG) besluit uiteindelijk altijd over de plaatsing (conform art. 44 van de Grondwet). Een SG van een ontvangend departement kan eventueel worden uitgenodigd voor de commissievergadering. Mochten er (delen van) het proces niet soepel verlopen, dan wordt niet afgedwongen, maar worden afspraken gemaakt over het volgende jaar. Dwingen werkt immers niet. Voor elke kandidaat worden afspraken gemaakt over terugkeer. De commissie ziet erop toe dat de relevante SG betrokken is bij het proces.

4. Besluitvorming, benoeming door departement

Departementen zijn en blijven verantwoordelijk voor een benoeming en zorgen voor de afhandeling van de besluitvorming.

5. Evaluatie & monitoring

Na de eerste plaatsing vindt een evaluatie plaats van het proces. Dit leidt mogelijk tot bijstellingen in de proposities, het proces of het beleid. Jaarlijks wordt geëvalueerd om vast te stellen of de doelstellingen van het proces van uitwisseling worden bereikt, inclusief het functioneren van geplaatsten. In de evaluatie dient ook de terugkeer meegenomen te worden.

3.e. Risico's

Een aantal onevenwichtigheden dan wel risico's kan succes in de weg staan. Ik signaleer er hier een aantal die bij de gedetailleerde vormgeving van het proces aandacht verdienen.

Zo kan het aantal kandidaten of functies dat vanuit de departementen en BZ wordt aangedragen gering zijn. Hoewel de redenen hiervoor divers kunnen zijn, acht ik het van het grootste belang dat allen gecommitteerd zijn om de uitwisseling te doen slagen. Het vraagt een inspanningsverplichting van de SG's om mensen en functies te identificeren, en om ook hun beste mensen hiervoor warm te maken.

Er kan een onevenwichtigheid ontstaan tussen de kandidaten en de functies die beschikbaar zijn. De commissie heeft hierin, samen met de departementen een cruciale rol. Flexibiliteit en een proces gebaseerd op vertrouwen, samen met een positieve grondhouding om uitwisseling te realiseren bieden uitkomst in deze.

In de opstartfase van het traject kan het worden ervaren als een arbeidsintensief proces voor een relatief klein aantal uitwisselingen. Het is hierbij van belang het doel van de uitwisseling scherp voor ogen te houden, evenals het besef dat dit een groeimodel is. Daarnaast is het van belang successen kenbaar te maken, zodat uitwisseling uiteindelijk een vanzelfsprekendheid wordt.

3.f. tijdpad

Het advies is nu te starten en te proberen een eerste uitwisseling te realiseren in 2014, waarbij er rekening mee moet worden gehouden dat de overplaatsingsronde van de diplomatieke dienst voorjaar 2014 al wordt afgerond. Dat beperkt wellicht de aantallen van uitwisseling in een eerste jaar, maar het zou een gemiste kans zijn nu een jaar te wachten. De beoogde uitwisseling zal niet een bij voorbaat gestroomlijnd proces zijn. Werkende weg wordt het proces aangescherpt en verfijnd. Het voorstel is te starten met twee of drie departementen, en de systematiek zo nodig tussentijds aan te passen. Jaarlijks kan een aantal departementen worden toegevoegd. Na twee jaar vindt een evaluatie plaats op basis waarvan wordt bekeken welke aanpassingen noodzakelijk zijn en of ambities worden gerealiseerd.

3.g. streefcijfers

Bij het benoemen van streefcijfers is het van belang te benoemen over welke functies voor deelname gesproken wordt. Ik constateer dat de ABD strikt genomen betrokken is bij benoemen in het rijk van managementfuncties met een eindverantwoordelijkheid vanaf schaal 15 (het aantal schalen 15 is beperkt (30 in totaal)). De betrokkenheid van de ABD bij benoemen in het Rijk voor managementfuncties met eindverantwoordelijkheid wordt substantieel vanaf schalen 16 en hoger (523 in totaal, vanaf schaal 16). De Top Management Groep (TMG) neemt daarbij een aparte positie in (67 in totaal).

Voor de DBZ geldt dat de beoogde functies voor uitwisseling (management, Chef de poste) zich niet tot de indeling van ABD voegen: de beoogde functies (zogenaamde Cpb-1 functies¹) zijn te vinden in de bandbreedte van schalen 14 tot 19, al dan niet passend in de ABD definitie van eindverantwoordelijkheid.

In het kader van het welslagen van de uitwisseling, is het van belang dat niet strikt wordt vastgehouden aan de geldende kaders in beide systemen. Een rigide vasthouden aan de strikte criteria voor kandidaten van de ABD en de DBZ zal de kans van slagen voor de opdracht regeerakkoord teniet doen. De commissie die met draagvlak van alle departementen de verbintenis van de Rijksdienst en diplomatieke dienst zal begeleiden, moet bij functies en kandidaten niet strikt gebonden zijn aan de heersende schalennormen. Met kwaliteitseisen als uitgangspunt zou dat geen belemmering moeten zijn. Dit betekent trouwens niet een uitbreiding van de ABD-doelgroep. Ik herhaal dat departementen uiteindelijk de zeggenschap over een benoeming behouden.

Dat gezegd hebbende, ontcom ik er niet aan iets te vermelden over streefcijfers. Het verdient aanbeveling streefcijfers te formuleren in termen van een inspanningsverplichting. Wanneer wordt bekeken of de ambities gerealiseerd zijn, dient met een bandbreedte en over meerdere jaren te worden gekeken Dit gaat op basis van reciprociteit; ook daarbij geldt dat een bandbreedte van

¹ Dit zijn de functies van schalen 16 en hoger en Chefs de poste (v.a. schaal 14).

meerdere jaren geldt. Het wel of niet halen van de streefcijfers, zou getoetst moeten worden volgens het principe van "comply or explain". Een forum als het SG-overleg (SGO) lijkt daarvoor geschikt te zijn.

Kijkend naar de cijfers lijkt het redelijk op termijn te streven naar 20% uitwisseling, waarbij de functielijst met Cpb-1 functies die de personeelsdienst van BZ jaarlijks voor de ronde publiceert, de basis is. Zo wordt een redelijk volume bereikt. Teneinde het exacte streefcijfer realistisch en definitief vast te stellen, verdient het aanbeveling allereerst de belangstelling te polsen bij zowel de ABD-doelgroep als bij de BZ'ers. Dat zal een eerste toetssteen zijn voor een realistische start en startpunt voor verdere uitbouw.

4. Draagvlak

Voor dit advies heb ik met zes secretarissen-generaal van departementen die het meeste profijt bij uitwisseling zouden kunnen hebben, gesproken. Dit waren de SG's van minEZ, minFIN, minBZK, minVenJ, minDEF, minIenM en uiteraard de SG van minBZ. Ik heb hen gepolst over hun visie op het hierboven uiteengezette advies, hun bereidheid om zich te committeren en de rol en invulling van de commissie.

In alle gesprekken beaamden de SG's het belang om de samenwerking met en uitwisseling tussen de departementen en de diplomatieke dienst te bevorderen. Daarbij spraken alle SG's uit bereid te zijn zich te committeren aan deelname met één à twee kandidaten en plaatsen op departementen per jaar (gelet op de genoemde streefcijfers), mits dit niet rigide wordt toegepast. Belangrijke terugkerende randvoorwaarden in alle gesprekken waren daarbij: 1) departementen behouden eigen bevoegdheid bij de benoemingen; 2) kwaliteit van de kandidaten staat voorop; 3) geen bureaucratisch dichtgergelde procedure, waarbij de gekozen systematiek zorgvuldig en transparant moet zijn.

Ten aanzien van de commissie gaven de SG's aan dat deze niet te zwaar moet worden opgetuigd, er wordt immers gewerkt op basis van vertrouwen. Het model van een commissie met DG ABD en SG BZ, en eventueel een derde SG als dat nodig zou zijn, kreeg de meeste steun. De Commissie vervult een adviserende, faciliterende en monitorende rol.

Daarnaast gaven de SG's mee dat het eenvoudiger zou zijn om op lagere schalen met uitwisseling te beginnen, zodat op termijn toegegroeid kan worden naar een pool van ambtenaren die breed internationaal inzetbaar zijn. Bestaande vormen van uitwisseling moeten niet verstoord worden.

Bijlage 1. De huidige situatie

De personeelssystemen van het Bureau ABD en de Dienst Buitenlandse Zaken kenmerken zich door een verschillende systematiek, waaraan verschillende uitgangspunten ten grondslag liggen. Deze worden hieronder kort beschreven.

Hoe werkt de ABD

De Algemene Bestuursdienst (ABD) wordt gevormd door de hoogste ambtenaren binnen de rijksoverheid: iedereen in de schalen 17 en hoger en directeuren in schaal 15 en 16 met integrale eindverantwoordelijkheid over mensen en middelen. Bureau Algemene Bestuursdienst (BABD) is verantwoordelijk voor de werving en selectie en het opleiden en ontwikkelen van deze groep managers. BABD staat voor benoemingen op basis van individuele kwaliteiten en streeft naar een optimale match vanuit een objectief en zorgvuldig proces. Het bureau heeft een belangrijke rol in het waarborgen van transparante, competentiegerichte benoemingen en het functioneren van het complete management developmentsysteem. BABD biedt daarnaast loopbaandiensten aan talenten binnen het Rijk, bijvoorbeeld via het Kandidatenprogramma. Ook is BABD aanspreekpunt voor managers van buiten het Rijk die een loopbaan binnen de rijksoverheid overwegen.

BABD vervult de werkgeverstaken voor leden van de Top Management Groep (TMG: secretarissen-generaal, directeuren-generaal, inspecteurs-generaal en enkele gelijkgestelde functies). Daarbij gaat het in eerste instantie om benoeming, arbeidsvoorwaarden en ontslag. Daarnaast biedt BABD deze groep intensieve loopbaanbegeleiding en ontwikkelingstrajecten. Topambtenaren van BZ behoren niet tot de TMG-groep omdat zij een andere rechtspositie hebben (zoals beschreven in het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken). Ook voor de politietop en de militaire top van Defensie geldt dat zij niet tot de TMG-groep behoren. De TMG-groep bestaat uit 67 leden. Een TMG-lid wordt benoemd voor een periode van maximaal 7 jaar (art. 7 ARAR)². Op 31 december 2012 bestond de ABD uit een groep van 756 mensen (ABD-managers, inclusief Top Management Groep en submanagers). In bijlage 2 staat de samenstelling van de ABD-doelgroep weergegeven.

BABD fungeert als concernvoorziening voor het topmanagement voor de Rijksoverheid en ondersteunt de politieke en ambtelijke leiding bij werving en selectie, talentontwikkeling en samenstelling van managementteams. Een team van tien management-consultants van BABD verzorgt (naast andere taken zoals loopbaanbegeleiding en –ontwikkeling) de werving en selectie van de ABD-leden in samenwerking met de departementale MD-adviseurs. Jaarlijks worden grofweg 70 vacatures vervuld. Binnen dit speelveld fungeert het SG Overleg (SGO) formeel als opdrachtgever van het concern MD (Management Development) van het Rijk en daarmee ook van BABD. Zo wordt het werving- en selectiebeleid van BABD voor directeuren en TMG in het SGO besproken en vastgesteld.

Bij de advisering en begeleiding van bewindslieden, secretarissen-generaal en de directeuren-generaal bij de selectie van managers kijkt BABD naar de specifieke behoeften van organisaties en de ontwikkelingsmogelijkheden van managers. Het werving-, selectie- en benoemingensysteem is ontwikkeld om te zorgen dat het ministerie beslissingen kan nemen op basis van kwaliteit. Geschiktheid voor de functie is het hoofdcriterium. Alle selectietrajecten beginnen met het scherp formuleren van wensen, mogelijkheden en omgevingsfactoren. Vervolgens wordt een profiel geschetst van de gevraagde competenties en kennis en ervaring. Dat geeft richting aan de zoektocht naar de juiste manager. De selectietrajecten volgen een vaste procedure, die helderheid verschaft aan alle betrokkenen en die benoeming op grond van kwaliteit moet waarborgen.

² Overigens is voor het benoemen van de leden van de Top Management Groep sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister voor Wonen en Rijksoverheid en de vakminister (conform art. 7 van het ARAR).

Bij vrijkomende vacatures op ABD-niveau hanteert BABD het volgende selectieproces: samen met het ministerie wordt het gewenste profiel opgesteld. De vacature wordt openbaar gemaakt via de website van BABD waarbij iedereen, ook van buiten de overheid, kan reageren. BABD zoekt ook gericht naar kandidaten en ministeries dragen kandidaten aan. Na de definitieve selectie van geschikte kandidaten gaat het departementale sollicitatieproces van start. Een assessment kan deel uitmaken van deze procedure. De meest geschikte kandidaat, waar het een vacature in de TMG-groep betreft, wordt uiteindelijk in gedeelde verantwoordelijkheid met de vakminister benoemd door de minister voor Wonen en Rijksdienst. Wanneer het geen TMG-functie betreft, vindt benoeming plaats door de vakminister op advies van de minister voor Wonen en Rijksdienst.

Hoe werkt BZ

De diplomatieke dienst is een loopbaandienst, waarbij diplomaten aan de voet geworven worden. Ongeveer 30% van de beleidsmedewerkers is op andere wijze door het ministerie aangenomen. Het ministerie kent een grote mobiliteit, waarbij medewerkers elke 3-5 jaar van functie wisselen. Ten grondslag aan deze werkwijze ligt een aantal overwegingen. Diplomatie is een ervaringsvak, dat een diplomaat zich op verschillende plaatsen en in verschillende omstandigheden en context eigen maakt (niet alleen voor wat betreft kennis en ervaring van verschillende landen, maar ook voor internationale organisaties als VN, EU, OESO en NAVO). Daarnaast dient de mobiliteit een doel, zeker bij plaatsingen in het buitenland: te lang op een plaat en medewerkers gaan "native" of raken belast met de omgeving waar zij opereren. Daarbij verdient het vervullen van de zogenaamde "hardship" posten speciale aandacht. Met een sturend karakter van de dienst, is BZ in staat om overal en altijd de juiste mensen op de juiste plaats te benoemen – als het organisatiebelang daarom vraagt. De 40-50 Cpb-I plaatsingen worden jaarlijks onder verantwoordelijkheid van de directeur van de Hoofddirectie P&O (HDPO) voorbereid door de secretaris van Cpb-I, die ondersteund wordt door twee medewerkers.

Buitenlandse Zaken werkt met een overplaatsingssysteem met een jaarlijkse ronde. De regels voor deze overplaatsingsronde worden jaarlijks vastgesteld en zijn gebaseerd op het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken, de Regeling Plaatsingen BZ (Repla) en de Regeling Commissies Personeelsbeleid BZ (regeling Cpb). De Commissie Personeelsbeleid I (Cpb-I) adviseert de minister over plaatsingen in Cpb-I-functies. Dit zijn de functies van schalen 16 en hoger en Chefs de Poste (v.a. schaal 14). De Cpb-I wordt voorgezeten door de SG en bestaat verder uit de DG's, en de hoofddirectie P&O (HDPO). De Commissie Personeelsbeleid II (Cpb-II) adviseert ten aanzien van alle overige plaatsingen.

De jaarlijkse cyclus van een plaatsingsronde laat zich op hoofdlijnen als volgt beschrijven. HDPO stelt in het najaar een definitieve functielijst vast voor publicatie. Voor de Cpb I gaat het daarbij jaarlijks om ca. 40 tot 50 functies. Bij vaststelling van de lijst wordt ook gekeken voor welke functies andere departementen geconsulteerd worden. Voorafgaand aan besluitvorming over matching houdt HDPO een schouw van de rondekandidaten die een Cpb-I functie bekleeden of die in aanmerking zouden kunnen komen voor een Cpb-I functie. Na sluiting van de belangstellingsregistratie van de rondekandidaten, begint de fase van matching. Dit gebeurt door HDPO m.b.v. een matrix met criteria. Leidend bij de besluitvorming over matching zijn de kennis, ervaring en competenties van een kandidaat. De Cpb-I komt in een aantal rondes tot een plaatsingsplan dat uiteindelijk door de SG ter goedkeuring aan de minister wordt voorgelegd. Vervolgens wordt de ABD over het gehele plaatsingsplan geïnformeerd. HDPO consulteert de relevante departementen en de koning via directeur Kabinet van de Koning over de voorgenomen ambassadeursbenoemingen. De minister legt de voordrachten van ambassadeurs met eindverantwoordelijkheid ten slotte voor goedkeuring voor aan de ministerraad/rijksministerraad³.

³ Niet alle Cpb-I benoemingen worden voorgelegd aan de ministerraad: dit betreft uitsluitend ambassadeurs met eindverantwoordelijkheid; plv. CdP's, CG's en ambassadeurs met speciale opdrachten worden niet voorgelegd.

ABD en BZ: kwaliteit voorop

In beide personeelssystemen staat kwaliteit voorop. Aan benoemingen ligt een toetsing op kwaliteit en geschiktheid ten grondslag. Het zijn systemen waarbij *merit-based* gewerkt wordt. Verschil zit hem in de wijze waarop de selectieprocedure is vormgegeven.

Voor ABD-managers geldt, naast leidinggevende en functie specifieke kwaliteitseisen, dat kandidaten worden getoetst aan het profiel van de ABD-manager. TMG-leden dienen aan drie van de vier hieronder genoemde criteria te voldoen, de overige ABD-leden dienen aan twee van de vier criteria te voldoen:

- ervaring bij minimaal twee departementen;
- ervaring in minimaal twee van de volgende contexten: beleid, staf, uitvoering, toezicht;
- internationale ervaring;
- ervaring buiten de Rijksoverheid.

Voor kandidaten aan de Cpb-I ronde geldt naast functie specifieke vereisten een aantal criteria. Dit zijn:

- Integriteit (Voorbeeldfunctie)
- Ervaringen in binnen- en buitenland op meerdere beleidsterreinen van BZ (d.w.z. verbonden aan beleidsartikelen 1 t/m 8 an de Memorie van Toelichting van BZ)
- Persoonlijke uitstraling
- Communicatieve vaardigheden en netwerken
- Leidinggevende capaciteiten conform de BZ leiderschapsvisie
- Aandacht voor beheer- en consulaire vraagstukken.
- Uitstekende beheersing van het Nederlands, Engels en een derde taal

In beginsel zijn bij de werving en selectie van kandidaten bij de ABD en DBZ kwaliteit en de daarbij behorende vereisten en ervaring het uitgangspunt. De gevraagde kwaliteiten en ervaring die horen bij het profiel van een top-manager en een top-diplomaat (en hier op hoofdlijnen zijn geschetst), zijn niet 1-op-1 uitwisselbaar. De selectiecriteria reflecteren dit. Juist daarom zijn voor succesvolle uitwisseling een niet rigide houding, maatwerk en ruimte om te manoeuvreren van belang.

Nulmeting van uitwisseling

ABD-niveau

Sinds 2000 zijn er 26 functies van BZ in de ABD-doelgroep opengesteld door de ABD. Bij 15 van deze functies heeft dit geleid tot plaatsing van een ABD-er binnen BZ. Twee mensen van BZ zijn geplaatst bij een ander departement. Dit betreft plaatsingen bij DGBEB, dat destijds deel uitmaakte van het ministerie van Economische Zaken maar sinds 2013 onderdeel is van BZ. Daarnaast zijn verschillende BZ-medewerkers binnen de rijksoverheid gedetacheerd op basis van bilaterale afspraken: op Cpb-I niveau dan zijn er op dit moment zes lopende detacheringen van medewerkers van andere ministeries bij BZ en zijn er drie BZ medewerkers bij het Rijk gedetacheerd op ABD-functies.

Sub-ABD-niveau (middenmanagement)

In 2013 is bij de ronde van Buitenlandse Zaken een pilot uitgevoerd voor de uitwisseling op niveau van middenmanagement (schalen 14 en 15) tussen Buitenlandse Zaken en andere departementen. Vijf medewerkers van andere departementen hebben aan de overplaatsingsronde 2013 deelgenomen, waarvoor de betrokken departementen ook vijf functies voor BZ-medewerkers beschikbaar hebben gesteld. Drie mensen van BZ zijn op departementen geplaatst. Eén functie is tot op heden nog niet vervuld. In afwachting van de evaluatie van de pilot in 2014, is voor de BZ-ronde van 2014 geen 2^e pilot voorzien.

Lager dan sub-ABD-niveau

BZ heeft in 2010 in de Strategische CoRIA een project gelanceerd voor uitwisseling op beleidsniveau (schaal 11 t/m 13) binnen de internationale functie van het Rijk. Sinds 2011 hebben bijna 40 ambtenaren van BZ, BZK, IenM, OCW, SZW, VenJ, VWS met elkaar van stoel geruild, om samenwerking, kennisdeling en mobiliteit binnen de departementen te vergroten. Ook de Algemene Rekenkamer heeft zich bij het project aangesloten. Vanuit BZ zijn in dit kader vijf medewerkers gedetacheerd bij andere departementen.

Er zijn tevens uitwisselingsovereenkomsten met departementen die al langer bestaan. Het meest bekend is het Concordaat met EZ. In dat kader zijn op dit moment twaalf BZ-ers bij EZ gedetacheerd en veertien EZ-ers bij BZ (buiten het concordaat nog acht andere EZ-ers bij BZ, één BZ-er bij EZ). Met OCW is er eveneens een convenant voor samenwerking en uitwisseling op internationaal cultuurbeleid. In dat kader zijn er momenteel drie OCW-ers bij BZ gedetacheerd en twee BZ-ers bij OCW. Ten slotte, vinden er ook los van de bestaande overeenkomsten en nieuwe uitwisselingscarroussels, ook op ad hoc basis detacheringen plaats.

Daarnaast is er een aantal initiatieven waarbij geïnvesteerd wordt in het internationale profiel van beleidsmedewerkers, zoals de mogelijkheid voor beleidsmedewerkers van departementen om deel te nemen aan de internationale opleiding voor startende beleidsmedewerkers van BZ.

Totaal

In totaal (ABD-rangen en lagere rangen) zijn op dit moment 42 BZ-ers gedetacheerd binnen het Rijk; 54 medewerkers van andere departementen zijn gedetacheerd bij BZ. Daarbij is het nog zo dat meer dan een kwart van de uitgezonden ambtenaren op posten van andere departementen dan BZ afkomstig is. Daarnaast heeft BZ nog medewerkers buiten het Rijk gedetacheerd, zoals bij het Koninklijk Huis, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en internationale organisaties waaronder de EU en de VN.

Bijlage 2. Cijfers

De ABD-doelgroep⁴ (aangewezen leden) ziet er in cijfers als volgt uit:

Departement/schaal	15	16	17	18	19	Totaal
AZ	1	8	3	1	2	15
BZK ⁵	0	14	36	4	26	80
EZ	0	12	46	7	7	72
Fin	0	6	22	8	5	41
HCvS	1	1	7	3	0	12
I&M	12	46	45	5	7	115
OCW	3	13	20	0	6	42
SZW	0	2	23	1	4	30
V&J	10	27	31	10	5	83
VWS	3	5	32	2	6	48
DEF	0	4	8	4	1	17
Totaal	30	138	273	45	67	553

BZ Cpb-I functies⁶ per september 2013

Departement/schaal	15	16	17	18	19	Totaal
BZ	50	58	34	14	8	164

⁴ S 15 en S 16: Dit betreft eindverantwoordelijke managementfuncties en daarmee niet alle functies op S15 / S16 binnen het ministerie. S 17 en hoger: Dit betreft eindverantwoordelijke managementfuncties, maar ook functionarissen die op basis van het ARAR ABD-lid zijn (stand 31 mei 2013).

⁵ Inclusief TMG & TMG int. schaal 19:5.

⁶ Dit zijn de functies van schalen 16 en hoger en Chefs de poste (v.a. schaal 14).

Bijlage 3. Voortgangsrapportage (18 april 2013)

Notitie d.d. 18 april 2013

Aan de ministers van Buitenlandse zaken en voor Wonen en Rijksdienst

Van: mr. A.W.H. Docters van Leeuwen

Inzake: ABD – Dienst Buitenlandse Zaken

'De Dienst Buitenlandse Zaken gaat per 1 januari 2013 vallen onder de ABD', aldus het regeerakkoord. In januari 2013 heb ik met minister Blok gesproken over uw verzoek aan mij om een advies uit te brengen over de wijze waarop die zin kan worden uitgevoerd. Deze opdracht is bevestigd in de brief die namens beide ministers aan mij is gericht naar aanleiding van het overleg op 18 maart j.l. tussen vice premier Asscher, de minister voor Wonen en Rijksdienst en de minister van Buitenlandse Zaken. In dit schrijven informeer ik u over de voortgang en mijn zienswijze.

In de afgelopen periode hebben gesprekken plaatsgevonden met Ines Coppoolse (directeur HDPO BuZa) en Marianne Aalbersberg (Programmadirecteur Advies en Interim management ABD). Van beide kanten is de noodzakelijke achtergrondinformatie aangeleverd en beide organisaties hebben een secretaris beschikbaar gesteld die mij in gezamenlijkheid zullen ondersteunen bij het schrijven van het advies. Op 15 april heb ik gesproken met de Secretaris Generaal van Buitenlandse Zaken en de Directeur Generaal van de Algemene Bestuursdienst. In overleg met hen streef ik er naar mijn advies voor het zomerreces af te ronden.

Ik ben van plan om het advies als volgt op te bouwen:

- *De interpretatie van de zin in het regeerakkoord*
De interpretatie van de zin zal worden gedaan op basis van art. 44 van de Grondwet. Daarin staat dat ministeries onder leiding van een minister staan. 'Leiding' behoort hier opgevat te worden als een ondeelbaar begrip waaronder zeker het personeelsbeleid valt. Uiteraard is er vervolgens niets op tegen om via procedures te komen tot goede beslissingen tussen verschillende departementen over de vervulling van vacatures.

De mogelijkheid om de procedures, van openstelling van de vacature tot de aanstelling, identiek te maken cf het ABD-model is geen optie. De Dienst Buitenlandse Zaken kent een aanzienlijk aantal hardship posten waar niemand zomaar op zal solliciteren. Dat betekent dat plaatsingen at the end of the day onvrijwillig zijn.

De procedure van de ABD begint met vrijwillige aanmelding en eindigt met vrijwillige aanstelling.

Er zal dus zo goed mogelijk moeten worden gestuurd op wederzijdse uitwisseling van personeel en wederzijdse verbreding van perspectieven. Dit betekent ook dat ik zal adviseren om in te zetten op het verbinden van beide plaatsingssystemen. Bij het leggen van de verbinding tussen beide systemen speelt een gemengde commissie (zie ook V) een wezenlijke rol.

Op enkele uitzonderingen geldend voor de Dienst Buitenlandse Zaken na, kan onvrijwillige overgang van het ene systeem naar het andere niet worden afgedwongen.

Met onwillige honden is het trouwens kwaad hazen vangen.

Het zal dus om het aanmoedigen van vrijwilligheid moeten gaan, niet alleen bij betrokkenen zelf maar ook bij hun bazen, uiteindelijk de Secretarissen Generaal, die begrijpelijkerwijs iets zullen moeten overwinnen om hun beste mensen aan te moedigen om te vertrekken.

- *Kwaliteit bij zij-instroom*

Ik ben van mening dat meer zij-instroom bij beide systemen wenselijk is ter versterking van de internationale functie van de Rijksoverheid. Daarbij is het van cruciaal belang dat de kwaliteiten die daadwerkelijk onderscheidend zijn voor de functies van topdiplomaat dan wel topambtenaar helder zijn. Diplomatie is een vak waarbij, naast het kunnen bedrijven van klassieke diplomatie, het kunnen opereren in de netwerkwereld steeds meer een elementair vereiste wordt. Voor topambtenaren is het doorgronden van het politieke leven en de ambtelijke rol daarin essentieel. Het is belangrijk dat deze onderscheidende kwaliteiten daadwerkelijk waar te nemen zijn bij de zij-instroomers in beide richtingen. Ik heb beide organisaties gevraagd om deze onderscheidende kwaliteiten te formuleren. Terecht werd daarbij opgemerkt dat we ons niet uit moeten putten in detaillering, maar dat we ook naar de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de aanstellingsprocedures moeten kijken.

- *Beletselen*

Het is niet ondenkbaar dat het verbinden van beide plaatsingssystemen op bepaalde punten praktische problemen op kan leveren. Zo zal bijvoorbeeld, omdat beide systemen een andere doorlooptijd hebben, moeten worden onderzocht op welke wijze synchronisatie van de processen plaats kan vinden. Daar waar in mijn optiek sprake is van een daadwerkelijk beletsel, zal ik advies uitbrengen. Ik heb beide organisaties gevraagd om in gezamenlijkheid eventuele beletselen te onderzoeken. Het is overigens mijn verwachting dat eventuele beletselen merendeels via de weg van modaliteiten (zie IV) opgelost kunnen worden.

Zoals eerder afgesproken zal ik niet ingaan op eventuele rechtspositionele belemmeringen. Ik heb u voorgesteld daar, mochten deze zich in betekende mate voordoen, een separate groep van technische juristen op te zetten.

- *Modaliteiten*

Het is niet mijn bedoeling om beide plaatsingssystemen rechtstreeks aan elkaar te koppelen. Het is belangrijk dat er ruimte is voor flexibel handelen. In mijn optiek is het daarom zinvol om verschillende modaliteiten te hanteren als interface tussen beide systematieken. Ik denk daarbij aan modaliteiten als:

- 'Middellang' – uitwisseling en benoemingen voor de periode van vier tot zes jaar;
- 'Lang' - uitwisseling en benoemingen voor de periode van zeven jaar.

Ik heb beide organisaties gevraagd om in gezamenlijkheid deze modaliteiten verder te onderzoeken en uit te werken. Daarbij hoort ook het aspect terugkeer.

Het is verheugend dat er voor de rangniveaus onder het ABD niveau (S 15) al uitwisselingsprogramma's op gang komen (die veelal wat korter van duur kunnen zijn).

- *Gemengde commissie*

Het is van wezenlijk belang dat er goede, gezamenlijke regie plaatsvindt op de verbinding van beide systematieken. Ik zal dan ook adviseren om een gemengde commissie, eventueel onder extern voorzitterschap, te vormen en haar een positie te geven die krachtige sturing aan de vereiste uitwisseling mogelijk maakt.

Het is de taak van deze commissie om een aantal keren per jaar te bespreken welke ontwikkeling en functies zich op een periode van twee jaar naar verwachting zullen voordoen zowel binnen het BuZa-domein als in het ABD-domein. Ook behoort het tot de taak van de commissie om potentiële kandidaten voor deze functies in kaart te brengen.

Bij het hanteren van de verschillende modaliteiten (zie IV) is het van belang dat er sprake is van evenwicht in de richting van beide systematieken (reciprociteit). De gemengde commissie moet hierop sturen met dien verstande dat het evenwicht in volume, schaalhoogte en duur, gevonden zal moeten worden over een periode van meerdere jaren.

- *Wat lijkt haalbaar?*

Zoals ook in vorige gesprekken aangegeven, zal ik niet pleiten voor geforceerde quota.

Tegelijkertijd vind ik het belangrijk dat er in toenemende mate daadwerkelijk uitwisseling over en weer gaat plaatsvinden. Daarom zal ik naar verwachting streefcijfers in termen van bandbreedte formuleren. In het gesprek met de SGBZ en de DGABD zijn forse percentages geopperd, maar voor ik die aan u noem, wil ik meer zekerheid hierover hebben. Ik maak u beiden niet gaarne blij met een dode mus.

- *Toetsing via interviews*

Ik ben voornemens om in het tweede deel van mei mijn advies te toetsen bij een aantal gesprekspartners. Ik denk daarbij aan enkele SG's, ambassadeurs en andere ter zake deskundigen. De lijst daartoe zal in overleg met zowel BuZa als ABD worden samengesteld. Suggesties van uw kant zijn uiteraard welkom.

Den Haag 18 april 2013

A.W.H. Docters van Leeuwen

Bijlage 4. Reactie ministers op voortgangsrapportage

Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De heer mr. A.W.H. Docters van Leeuwen
p/a Lange Voorhout 17
2514 EB Den Haag

Bureau ABD
Bureau DG | Beleid en Strategie
Herengracht 17
Den Haag
www.algemenebestuursdienst.nl

Kenmerk
2013-0000308125

Uw kenmerk

Datum 23 mei 2013
Betreft Reactie op notitie voortgang en zienswijze opdracht Regeerakkoord omtrent onderbrenging DBZ onder ABD

Geachte heer Docters van Leeuwen, Beste Arthur,

Op 22 mei jl. hebben wij gezamenlijk gesproken over uw notitie d.d. 18 april 2013 waarin u ingaat op de stand van zaken voor het advies over de wijze waarop de passage in het regeerakkoord over de Algemene Bestuursdienst kan worden uitgevoerd.

In het Regeerakkoord 'Bruggen slaan' is de volgende zinsnede opgenomen: 'De Dienst Buitenlandse Zaken gaat per 1 januari 2013 vallen onder de ABD'. Naar aanleiding van een gesprek op 18 maart jl. tussen vice premier Asscher, de minister van Buitenlandse Zaken en mijzelf heb ik u verzocht een advies uit te brengen over de wijze waarop bovenstaande passage uit het regeerakkoord kan worden uitgevoerd.

Allereerst wil ik mijn dank uitspreken voor het vele nuttige werk dat u heeft verricht. Op een aantal punten uit uw notitie reageer ik graag.

- Ik ben het met u eens dat de interpretatie van bovengenoemde zin wordt gedaan op basis van art. 44 van de Grondwet. Hierbij merk ik wel op dat het ministerie van Buitenlandse Zaken hierin niet uniek is, dit geldt immers voor alle departementen. Het ABD-model is vanzelfsprekend geënt op dit artikel in de Grondwet. U noemt vervolgens een aantal wezenlijke aspecten van het werken voor de Dienst Buitenlandse Zaken. Hiervoor heb ik het volste begrip en ik onderschrijf dat deze geborgd moeten worden. Het betreft de doorzettingsmacht voor plaatsingen voor plekken waarop niemand of weinigen solliciteren en voorrang bij een volgende post na vervulling van een zogenaamde *hardship* post.
- Mijn ambitie is toe te werken naar één systeem, één overkoepelend model gebaseerd op het ABD-systeem, waarin de benodigde ruimte bestaat voor maatwerk voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. U schetst ten aanzien van vrijwilligheid dat de procedure van de ABD begint met vrijwillige aanmelding en eindigt met vrijwillige aanstelling. Dit nuanceer ik graag: het ABD-model is weliswaar gestoeld op vrijwilligheid, maar kent geen vrijblijvendheid. Bovendien kan ik me bij het rijksbrede model dat ik hierboven schets een meer verplichtend karakter voorstellen dan momenteel het geval is. Anderzijds is ook de beoogde toename van de uitwisseling tussen Buitenlandse Za-

ken en andere onderdelen van het Rijk niet vrijblijvend en meer dan een inspanningsverplichting.

- De gezamenlijke doelstelling voor de Dienst Buitenlandse Zaken zou moeten zijn dat binnen 3 tot 4 jaar 20 tot 30% van de benoemingen voor Buitenlandse Zaken wordt ingevuld via open werving. Mijn overtuiging is dat dit met het geschetste rijksbrede model, met ruimte voor maatwerk, gerealiseerd kan worden. Grosso modo zou het aantal topambtenaren dat van Buitenlandse Zaken naar de overige departementen van het Rijk gaat moeten toenemen.
- Ten aanzien van reciprociteit merk ik het volgende op: dit is een terecht streven maar dient niet als een te rigide uitgangspunt te worden gehanteerd. Het ABD-model is immers een *merit-based* model en laat zich daarom niet combineren met harde, al te gedetailleerde afspraken hieromtrent. Het streven naar reciprociteit staat natuurlijk overeind.
- U stelt dat een aantal zaken verder geëxpliciteerd dienen te worden zoals de onderscheidende kwaliteiten voor beide groepen topambtenaren, de praktische problemen bij plaatsingssystemen en de modaliteiten. Ik zie dit als verstandige stappen die genomen moeten worden en waarbij u de volste inzet van mijn ambtenaren kunt verwachten bij de benodigde verdere uitwerking.
- Wat betreft uw voorstel voor een gemengde commissie breng ik onder uw aandacht dat Bureau ABD werkt met een zogenaamde Voorselectiecommissie Topmanagementgroep ABD. Deze commissie wordt bijeengeroepen door de directeur-generaal ABD en heeft tot taak deze te adviseren over de voorselectie van benoembare kandidaten voor een van de TMG-functies. In het Instellingsbesluit is bepaald dat de commissie bestaat uit een voorzitter en enkele vaste leden. Per 1 juni 2013 wordt de heer Hein Knaapen voorzitter van deze commissie, die verder bestaat uit de secretarissen-generaal van de ministeries van SZW, VWS en AZ, de directeur-generaal ABD en de plv. directeur-generaal ABD. Ten aanzien van de voorzitter is vastgelegd dat deze niet werkzaam is bij een van de ministeries en dat hij of zij voor een periode van drie jaar wordt benoemd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De heer Knaapen is Head Global HR bij ING en heeft daarvoor een reeks van belangrijke (HRM)functies bekleed in de private sector. Ook is hij voorzitter van de Netherlands Foundation for Management Development. Met de benoeming van hem tot voorzitter wordt extra professionaliteit in management-development ingebracht. Bovendien zal hij een onafhankelijke positie innemen. Mijn voorstel is de secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken in deze commissie zitting te laten nemen, en geen nieuwe commissie in te stellen. In de Voorselectiecommissie kunnen de in uw notitie genoemde punten worden besproken.

Datum

23 mei 2013

Kenmerk

2013-0000308125

Uit ons prettige gesprek van 22 mei jl. begreep ik dat u zich in bovenstaande punten kunt vinden. Deze lijn zal ik op 31 mei a.s. bespreken met de heer Timmermans. De resultaten van dit overleg zal ik u doen toekomen, zodat u deze kunt meenemen bij afronding van uw advies. Ik wens u daarbij veel succes en wijsheid toe.

Hoogachtend,
De minister voor Wonen en Rijksdienst,

drs. S.A. Blok



De heer mr. A.W.H. Docters van Leeuwen
p/a Lange Voorhout 17
2514 EB Den Haag

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
HDPO-249/2013

Datum 6 mei 2013

Betreft samenwerking Dienst Buitenlandse Zaken (DBZ) en de Algemene Bestuursdienst (ABD)

Geachte heer Docters van Leeuwen,

Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw brief van 22 april, waarin u mij informeert over de stand van zaken betreffende het advies over de beoogde samenwerking tussen de Dienst Buitenlandse Zaken (DBZ) en de Algemene Bestuursdienst (ABD), zoals geformuleerd in het regeerakkoord.

De aan u als onafhankelijke adviseur verleende opdracht is tot stand gekomen na overleg tussen minister Blok, vice-MP Asscher en mijzelf op 18 januari jl. De uitkomst van dit overleg vormt de basis voor de adviesaanvraag en ik acht mij onverminderd gehouden aan de afspraken die wij toen met elkaar hebben gemaakt.

De bewuste passage in het regeerakkoord is bedoeld om de DBZ meer open te stellen voor talenten van buiten BZ en daarmee de integratie van dit ministerie met de rest van de Rijksoverheid te versterken. Tegelijkertijd zal meer uitwisseling tussen BZ en andere departementen de internationale oriëntatie van de Rijksoverheid bevorderen. Ik hecht eraan nogmaals te bevestigen dat ik deze doelstellingen onderschrijf. Naar mijn mening zal de in uw notitie van 18 april geformuleerde aanpak en opzet kunnen bijdragen aan het realiseren hiervan.

Op de inhoud van uw notitie van 18 april wil ik graag als volgt reageren.

1. Ik ben het met u eens dat de interpretatie van de zin in het regeerakkoord gebaseerd moet zijn op art 44 van de Grondwet.
2. Op basis van dat artikel is het mijn verantwoordelijkheid dat op alle posten (ook de zogenaamde 'hardship.posten') mensen zitten die beschikken over de juiste kwalificaties. Voor een adequate uitoefening van het vak diplomatie moet men beschikken over de benodigde kennis, attitude en competenties. Om die reden is voor de DBZ, net als in overige landen van de wereld, gekozen voor een loopbaandienst. Met de daarbij behorende gedwongen mobiliteit en centraal gestuurde functieroulatie wordt de gewenste vakkennis en ervaring op alle terreinen van het buitenlands beleid zorgvuldig opgebouwd. De systematiek voor de overige departementen is gebaseerd op vrijwillige mobiliteit en individuele vacaturevervulling. Ik deel daarom uw zienswijze dat integrale overbrenging van de DBZ in de ABD geen optie is. Wel zou het zoeken naar verbindingen tussen beide systemen mogelijk moeten zijn en uw aanpak lijkt daarvoor de juiste



handvatten te bieden (zoals een gemengde commissie).

3. Om een verbinding tussen beide systemen te laten slagen is het essentieel dat aan beide zijden mensen instromen op basis van kwalitatieve geschiktheid. Uw verzoek aan beide organisaties om de onderscheidende kwaliteiten te expliciteren zie ik als een verstandige stap. Wellicht kunt u daarmee, naast de verschillen, ook overeenkomsten inventariseren die de wederzijdse uitwisseling faciliteren.
4. Mogelijk zult u bij het verbinden van beide systemen op problemen stuiten. Ik ga er echter van uit dat u in nauwe samenwerking met de ABD en BZ er in zult slagen voorstellen te formuleren om dergelijke problemen via praktische en flexibele oplossingen het hoofd te bieden, waarbij maatwerk wat mij betreft het uitgangspunt is. Een benoeming voor zeven jaar zal bijvoorbeeld mogelijk zijn op bepaalde meer specialistische functies op het departement, maar leent zich over het algemeen niet voor plaatsingen op de posten.
5. Daarnaast wil ik u vragen rekening te houden met de (additionele) administratieve lastendruk die het verbinden van beide systemen onvermijdelijk met zich zal meebrengen. In het licht van de bezuinigingen dient deze - aan beide zijden - zo veel mogelijk beperkt te blijven.
6. Overigens hoeft uitwisseling wat mij betreft niet beperkt te blijven tot de ABD-rangen. Met andere departementen zijn reeds samenwerkingsverbanden opgezet waarbij, tot wederzijdse tevredenheid, ambtenaren van lagere rangen worden uitgewisseld. Ik ben ervan overtuigd dat ook dergelijke uitwisseling bijdraagt aan het bredere doel zoals geformuleerd in het regeerakkoord.
7. In eerdere gesprekken heb ik steeds benadrukt dat ik, naast objectiveerbare kwaliteitsvereisten over en weer, ook hecht aan reciprociteit. Uw eerste opzet komt aan beide uitgangspunten tegemoet. Met het formuleren van de door u gesuggereerde bandbreedte zou het mogelijk moeten zijn om over een bepaalde periode de balans te kunnen monitoren en te kunnen ingrijpen indien deze wordt verstoord.

Rest mij u dank te zeggen voor de geleverde inspanningen tot dusverre, u veel wijsheid toe te wensen bij het afronden van dit advies in de komende weken en u te verzekeren van de medewerking van mijn ambtenaren en mijzelf aan dit proces.

Hoogachtend,

Frans Timmermans
Minister van Buitenlandse Zaken