



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

Vervullen vacatures binnen BZ

Colofon

Titel	Vervullen vacatures binnen BZ
Uitgebracht aan	de plaatsvervangend Secretaris-Generaal, drs. W. van Ee
Datum	12 november 2020
Kenmerk	2020-0000223117

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Aanleiding opdracht—5

Hoofdboodschap—6

Korte inleiding en beschrijving HR-systematiek van BZ—9

- 1.1 De systematiek van vacatures vervullen binnen BZ—9

- 1 Inventarisatie situatie en ervaren problemen—11**
- 1.1 Overkoepelend beeld van door geïnterviewden binnen BZ ervaren problemen binnen de huidige HR-systematiek bij het vervullen van vacatures—11
- 1.2 Bij welke functies en onderdelen binnen BZ vinden DG's het moeilijk vacatures te vervullen?—12
- 1.3 Wat betekent het moeilijk kunnen vervullen van vacatures voor het realiseren van de HR-doelstellingen voor diversiteit en inclusiviteit volgens lijnmanagers?—14
- 1.4 Wat zijn volgens de lijnmanagers de gevolgen van moeilijk kunnen vervullen van vacatures voor het bereiken van de centrale beleidsdoelstellingen van BZ?—14
- 1.5 Welke knelpunten bestaan naar beleving van de lijnmanagers en de medewerkers binnen BZ bij het vervullen van vacatures?—15
 - 1.5.1 Specifiek door lijnmanagers ondervonden en ervaren knelpunten—15
 - 1.5.2 Specifiek door medewerkers ondervonden knelpunten—16
 - 1.5.3 Door personeelsdirectie HDPO ondervonden knelpunten—16
 - 1.5.4 Ondervonden knelpunten bij het vervullen van vacatures op de posten—17
 - 1.5.5 Er leven veel gevoelens en zorgen over de eigenheid van BZ binnen de Rijksoverheid—18

- 2 Nadere probleem- en oorzakenanalyse—20**
- 2.1 Er is sprake van hoge mobiliteit en ambities van medewerkers, waardoor vaker functies open komen te staan. Lijnmanagers zoeken vervolgens de ideale kandidaat—20
 - 2.1.1 Binnen BZ bestaat de mogelijkheid om na drie jaar vrijblijvend op functies te kunnen reageren.—20
 - 2.1.2 Gezond ambitieniveau van (jongere) medewerkers BZ versterkt mobiliteit—20
 - 2.1.3 Lijnmanagers zoeken naar de ideale kandidaat ('schaap met 5 poten'), functies blijven langer onvervuld—21
- 2.2 Selectief en voornamelijk opwaarts solliciteren werkt open staan bepaalde vacatures in de hand, het imago van een aantal functies en posten speelt daarbij een rol—21
 - 2.2.1 Opwaarts solliciteren voor medewerkers is vaak vanzelfsprekend en rationeel—21
 - 2.2.2 Informele factoren en beeldvorming spelen een rol bij functievoorkeuren van medewerkers—22
 - 2.2.3 Ook medewerkers in latere carrière-fases reageren soms selectief—22
- 2.3 Schaarste aan specialisten op specifieke beleidsterreinen doordat BZ via IBBZ generalisten aanneemt en specialisten vaak ook generalistische functies ambiëren—23
- 2.4 Weerstand tegen het in vaste dienst nemen van medewerkers van buiten BZ ontstaat vanwege gevoelens van 'esprit de corps' en huiver voor oneigenlijke concurrentie—23

- 2.5 Effectief P-beleid, waaronder heldere beoordelingen, krijgt in de praktijk nog moeilijk vorm. Werven en selecteren vindt daardoor niet altijd plaats op basis van volledige informatie over kandidaten—24
- 2.5.1 Lijnmanagers zijn nog niet altijd geëquipeerd in begeleiden en ontwikkelen medewerkers—24
- 2.5.2 Wederzijdse verwachtingen organisatie, lijnmanagers en medewerkers rondom werving en selectie lopen uiteen—24
- 2.5.3 Eerlijke en heldere P-beoordelingen medewerkers zijn volgens vele geïnterviewden niet vanzelfsprekend, heldere informatie voor lijnmanagers over kandidaten voor functies ontbreekt soms—25
- 2.6 Lijnmanagers hebben geen overzicht op beschikbare kandidaten, een totaalbeeld van beschikbaar en toekomstig benodigde 'human capital' ontbreekt binnen BZ—25
- 2.6.1 Lijnmanagers geven aan bij werving geen overzicht te hebben op geschikte kandidaten—25
- 2.6.2 Er is weinig overzicht over het geheel aan human capital binnen BZ—25
- 2.7 Verschillen van inzicht in de flexibiliteit van HR-kaders en regels leidt tot fricties, HR-beleid ondersteunt mede daardoor niet optimaal de inhoudelijke doelstellingen—26
- 2.7.1 Fricties over interpretatie van de HR-kaders en regels—26
- 2.7.2 Huidige HR-beleid is vooral randvoorwaardelijk, ondersteunt niet altijd de inhoudelijke doelstellingen van BZ als organisatie—26

3 Uitkomsten data-analyse formatie en bezetting, externe inhuur, langdurig openstaande vacatures en bevorderingen—27

- 3.1 Discrepancie tussen bezetting en formatie in zowel aantallen als schalen—27
- 3.1.1 De bezetting op beleidsfuncties is groter dan de bijbehorende formatie—28
- 3.1.2 De bezetting op beheersfuncties is op bijna alle schaalniveaus kleiner dan de bijbehorende formatie—29
- 3.1.3 Inzet extern ingehuurde medewerkers hoog bij beheerstream—30
- 3.2 Langdurig openstaande vacatures gelijk verdeeld over de kolommen BZ, DG-BEB is uitschieter, impact op kleinere posten als hoog ervaren—30
- 3.2.1 Het aantal langdurig openstaande vacatures voor beleidsfuncties betreft met name schaalniveau 11 en 12 en voor beheersfuncties met name schaalniveau 8—32
- 3.2.2 De data-analyse bevestigt dat langdurig openstaande vacatures bij posten vooral in de regio Afrika en Azië voorkomen—33
- 3.3 Percentage bevorderingen sinds 2015 gestegen, uitschieters bij T-FBS—33

4 Dilemma's—35

- 4.1 Open markt in gesloten systeem: hoge commitment, weinig verversing—35
- 4.2 Tegenovergestelde denkrichtingen binnen BZ over oplossingen—35
- 4.3 Fricties en de behoefte aan een nieuw sociaal contract—36

5 Handelingsperspectieven—37

6 Verantwoording onderzoek—40

- 6.1 Werkzaamheden en afbakening—40
- 6.2 Gehanteerde Standaard—41
- 6.3 Verspreiding rapport—41

7 Ondertekening—42

Managementreactie BZ—43

Bijlage: aanvullend cijfermateriaal langdurig openstaande vacatures directies en posten—45

Aanleiding opdracht

Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) geeft aan in toenemende mate problemen te ervaren bij het vervullen van vacatures. Hierbij wordt onder openstaande vacatures verstaan de opengestelde formatieplaatsen die gepubliceerd zijn en waarop door medewerkers gereageerd kan worden, maar waarvoor geen (langdurige) bezetting is gevonden.

Om BZ te laten komen tot effectieve oplossingsvoorstellen, is de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de oorzaken die ten grondslag liggen aan de problemen die worden ervaren bij het vervullen van vacatures. Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van een met de opdrachtgever overeengekomen opdrachtbevestiging¹.

Het object van onderzoek betreft primair de openstaande functies uit de plaatsingsronden (FBS en T-FBS) over 2019 van de BZ-organisatie.

Doelstelling

Doelstelling van het onderzoek is het verschaffen van inzicht in de bestaande situatie en in de kernoorzaken die volgens medewerkers van BZ ten grondslag liggen aan de (ervaren) problemen bij het vervullen van vacatures, om de opdrachtgever daarmee aanknopingspunten te bieden voor oplossingsrichtingen.

Om tot een goede oorzaakanalyse te kunnen komen, is met de opdrachtgever afgesproken het probleem eerst goed in te kaderen. Daarom bestaat het onderzoek uit twee fases. In fase 2 is gezocht naar de kernoorzaken van de onder fase 1 geïdentificeerde problemen bij het vervullen van vacatures.

Leeswijzer

Hoofdstuk een geeft de uitkomsten van onderzoeksfase 1 weer. Het geeft inzicht in de feitelijke omvang, de kenmerken en in de aard van de ervaren problemen. De onder fase 1 geïdentificeerde problemen worden in hoofdstuk twee verder uitgediept. De cijfermatige onderbouwing van de analyse is in hoofdstuk drie te vinden. In hoofdstuk vier zijn een aantal dilemma's geschetst die voortkomen uit de analyse in de voorgaande hoofdstukken. In hoofdstuk vijf is een aantal handelingsperspectieven voor BZ aangedragen. Tenslotte is in hoofdstuk zes de verantwoording van het onderzoek opgenomen.

¹ Opdrachtbevestiging onderzoek vervullen vacatures BZ, d.d. 16 april 2020

Hoofdboodschap

Bezetting en formatie

Een door de geïnterviewden veelgenoemd probleem is dat er bij BZ sinds de vernieuwing van het HR-beleid in 2015 sprake is van een open markt voor vrijkomende functies binnen een (vooral aan de beleidskant) gesloten systeem van een loopbaandienst met vaste medewerkers. In het huidige BZ-systeem is enerzijds sprake van optimale matches tussen kandidaten en openstaande functies, maar anderzijds ook van suboptimale matches en soms van het helemaal ontbreken van een match.

Lijnmanagers geven aan dat name openstaande functies voor beleidsmedewerkers in de schalen 11 en 12 soms lastig zijn in te vullen wegens gebrek aan belangstelling of geschikte kandidaten, maar soms ook bepaalde posities op schaal 13. Specifiek gaat het hierbij vaak om (economisch) beleidsmedewerkers bij het DG Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB), OS-specialismen en plaatsingen op 'hardship' posten. Maar ook vacatures voor beleidsmedewerkers op schaal 11 bij DG Europese Samenwerking (DGES), DG Politieke Zaken (DGPZ) en DG Internationale Samenwerking (DGIS) zijn – wegens gebrek aan belangstelling – soms lastig te vervullen.

Ook aan de beheerskant van BZ vallen van tijd tot tijd gaten in de bezetting die niet via het FBS of T-FBS kunnen worden opgevuld. Voor een aantal categorieën beheersfuncties (controllers bij FSO, uitvoerend medewerkers bij CSO, huisvesting experts bij 3W, Operational Managers en managementondersteuners) is extern werven vaak de enige realistische optie.

De kwantitatieve analyse die de ADR heeft verricht op basis van gegevens van HDPO (afkomstig uit P-Direkt) laat een discrepantie zien tussen de bezetting en de formatie, in zowel aantallen als in schalen. Deze discrepantie kan gezien worden als een van de oorzaken waarom bepaalde functies moeilijk kunnen worden vervuld. Per saldo is er een tekort aan 88 BZ-medewerkers op de vaste formatie. Dit is opgebouwd uit een bezettingstekort van de beheersfuncties van 146, vooral aan schalen 6 tot en met 10. Bij de beleidsfuncties is er een tekort aan bezetting op met name schaal 12, maar er is ook een overschot van 58, met name vanaf schaal 14 en hoger. In de bezetting is geen tekort aan medewerkers op schaal 11 aan de beleidskant, maar soms zijn deze ook op boven-formatieve functies geplaatst of geplaatst op een functie met een hogere schaal.² *Zie hoofdstuk 3 voor data en grafieken.*

Effecten langdurig openstaan vacatures op doelstellingen BZ

Lijnmanagers geven aan dat op de HR-doelstellingen deels wel en deels niet goed is te sturen. Sturen op man/vrouw verhouding is relatief eenvoudig. De gemiddelde leeftijd van het personeelsbestand van BZ is relatief hoog³, wat het vinden van de juiste balans tussen jonge en oude medewerkers minder eenvoudig maakt. Sturen op diversiteit en rekeninghouden met inclusiviteit is bij extern werven eenvoudiger dan intern binnen BZ, waar vaak per vacature sprake is van slechts een gering aantal kandidaten.

² De data-analyse wijst uit dat deze medewerkers zijn geplaatst op een hogere schaal dan hun persoonlijke schaal. Uit de data kan niet worden afgeleid of dit voorafgaand is aan een bevordering. Doorgaans zullen deze medewerkers niet weer op een S11 solliciteren

³ Zie het MPP BZ 2021-2024, p. 18. Gemiddelde leeftijd is 44, voor rijksambtenaren alleen is het 47

Het bereiken van de organisatiedoelstellingen van BZ komt door het langdurig openstaan van een aantal vacatures, naar mening van de directies, voornamelijk niet in gevaar, in die zin dat zij aangeven nog steeds in staat te zijn om hun kerndoelstellingen en de met de Bestuursraad afgesproken resultaten te behalen. Wel geven lijnmanagers aan dat er knelpunten zijn en dat er strakke prioritering nodig is. Zij missen daarbij soms een krachtige en centrale sturing vanuit het organisatiebelang. Lijnmanagers geven aan dat niet voor alle doelstellingen voldoende tijd en ruimte is en dat investeren in innovatie en verbeteringen soms wegens tijdgebrek niet haalbaar is.

Ervaren knelpunten bij het vervullen van vacatures

Uit de eerste ronde interviews met 16 lijnmanagers en medewerkers kwam een aantal knelpunten naar boven die het vervullen van vacatures bemoeilijken. Deze zijn in het kort: lijnmanagers ervaren het proces van werven in twee rondes binnen het FBS als langdurig; de HR-kaders worden als strak en rigide ervaren; de soms moeizame wisselwerking ('wijzen naar elkaar') tussen HDPO en de lijn; moeilijke leef- en werkomstandigheden op sommige posten en het gebrek aan erkenning voor uitzendingen naar hardship posten. BZ-medewerkers ervaren bovendien bedreigingen voor de eigenheid van BZ als departement binnen het Rijk. Zie paragraaf 1.5.

Analyse diepere oorzaken

De door lijnmanagers en medewerkers ervaren knelpunten zijn besproken met de opdrachtgever, waarna een aantal specifieke problemen is geïdentificeerd die de ADR verder heeft onderzocht (zie hoofdstuk 2), om achter het 'waarom' te komen van het optreden ervan. Hiertoe zijn 15 vervolginterviews afgenomen met lijnmanagers en medewerkers. Tevens is gesproken met HDPO en andere informanten. In het kort zijn deze problemen:

- Er is sprake van hoge mobiliteit en hoge ambities van medewerkers, waardoor vaker functies open komen te staan. Medewerkers mogen na drie jaar van hun plaatsingstermijn vrijblijvend reageren op vrijkomende functies. Lijnmanagers zoeken vervolgens (langdurig) naar de ideale kandidaat voor de functie.
- Selectief en voornamelijk opwaarts solliciteren werkt het open blijven staan van bepaalde vacatures in de hand. Negatieve beeldvorming over sommige functies en posten speelt daarbij een rol.
- Er is schaarste aan specialisten op specifieke beleidsterreinen doordat BZ via het IBBZ4 generalisten aanneemt en (van buiten BZ geworven) specialisten ook generalistische functies kunnen gaan ambiëren.
- Er is sprake van weerstand tegen het in vaste dienst nemen van medewerkers van buiten BZ, vanwege gevoelens van 'esprit de corps' en huiver voor oneigenlijke concurrentie.
- Effectief P-beleid, waaronder heldere beoordelingen, krijgt in de praktijk nog moeilijk vorm. Matchingsgesprekken bij functieroulatie via FBS en T-FBS vinden daardoor niet altijd plaats op basis van volledige informatie over kandidaten.
- Lijnmanagers hebben weinig zicht op beschikbare kandidaten. Een totaalbeeld van het beschikbare en in de toekomst benodigde human capital ontbreekt binnen BZ.
- De verschillen van inzicht over de mate van de flexibiliteit binnen de HR-kaders en regels leidt tot fricties en opstoppingen. Het HR-beleid ondersteunt mede daardoor nog niet optimaal de inhoudelijke doelstellingen.

⁴ Het IBBZ is het werk- en ontwikkeltraject voor starters bij Buitenlandse Zaken. Jaarlijks doorlopen zo'n 20 tot 30 starters deze opleiding tot internationaal beleidsmedewerker. Intern spreekt men binnen BZ van 'het klasje'

Dilemma's voor BZ

De open interne arbeidsmarkt in gesloten systeem leidt tot grote betrokkenheid en toewijding van medewerkers, maar ook tot weinig verversing van het human capital van BZ. Met als risico een hoge mate van afhankelijkheid en gebondenheid van medewerkers aan BZ.

Binnen BZ bestaan twee tegengestelde denkrichtingen. De ene denkrichting zoekt de oorzaak van het openstaan van vacatures bij het gedrag en de attitude van de medewerkers. De oplossing ligt in deze visie bij het verminderen van de vrijblijvendheid bij het reageren op (beleids-)functies en bepleit deels terug te bewegen naar een centrale rol bij plaatsingen voor personeelsdirectie HDPO. De andere denkrichting ziet het vervullen van vacatures als een vraag- en aanbodkwestie. Zijn er wel de juiste mensen, kennis en expertise aanwezig binnen BZ? De oplossing ligt in deze visie is het openbreken van het gesloten systeem, door het vaker en sneller openstellen van (beleids-)functies voor externe werving.

Tijdens het onderzoek en in de interviews hebben lijnmanagers en medewerkers de behoefte geuit aan een 'nieuw sociaal contract' tussen het ministerie van BZ (vertegenwoordigd door de Bestuursraad) en de medewerkers én lijnmanagers, waarbij wederzijdse verwachtingen over carrièrepaden en investering in mensen worden geëxpliciteerd. *Zie verder hoofdstuk 4.*

Handelingsperspectief voor BZ

BZ kan volgens de ADR binnen de bestaande HR-systematiek al een aantal verbeteringen doorvoeren. Tegelijk zijn er meer fundamentele keuzes over de toekomst van het HR-beleid die BZ kan maken vóór het volgende FBS van start gaat. Hiervoor dient in 2020 op het niveau van de Bestuursraad een open en tabeloze discussie gevoerd te worden en positie te worden bepaald.

Handelingsperspectieven daarbij zijn:

1. Laat het HR-beleid meer de hoofddoelstellingen van BZ ondersteunen en geef HDPO daarbij een stevigere rol;
2. Investeer in professionalisering van P-beleid voor het begeleiden, ontwikkelen en beoordelen van medewerkers;
3. Maak erkenning voor moeilijke plaatsingen in het buitenland explicieter en zichtbaarder;
4. Maak als BZ de fundamentele keuze: wel of niet meer sturend optreden in de roulatiesnelheid van medewerkers en vrijheidsgraad van reageren op functies in het FBS;
5. Maak als BZ de keuze: wel of niet structureel expertise van buiten BZ laten instromen op arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd.

In *hoofdstuk 5* zijn deze handelingsperspectieven **verder uitgewerkt in concrete mogelijkheden en activiteiten.**

Korte inleiding en beschrijving HR-systematiek van BZ

1.1 De systematiek van vacatures vervullen binnen BZ

BZ is van oudsher een loopbaandienst – waar beleidsmedewerkers aan de voet de organisatie binnenkomen en hun hele (of een groot deel) van hun carrière blijven. Functieroulatie zit in het DNA van BZ en is passend bij een internationale organisatie met posten in 110 landen.

Functieroulatie vond tot en met 2015 op vaste momenten plaats onder aansturing van de Hoofddirectie Personeel en Organisatie (HDPO). In de systematiek tot aan de invoering van het vernieuwde HR-beleid in 2015 was de doelstelling het totaalplaatje van plaatsingen passend te krijgen en tegelijkertijd zo goed mogelijk te verdelen over BZ.

Sinds 2015 is de centrale sturing op plaatsingen op functies binnen BZ losgelaten. Door de invoering van het vernieuwde HR-beleid zijn de verantwoordelijkheden van medewerkers, leidinggevenden en HDPO gewijzigd. Medewerkers hebben meer zeggenschap over hun eigen loopbaan gekregen en zijn zelf verantwoordelijk geworden voor hun eigen duurzame inzetbaarheid. De leidinggevenden hebben een grotere HR-verantwoordelijkheid waarmee invloed, beslissingsbevoegdheid en verantwoordelijkheid meer samenhang hebben gekregen. De rol van HDPO veranderde van een bepalende in een meer ondersteunende en adviserende partner. HDPO begeleidt en ontzorgt de (plaatsvervangend) Secretaris-Generaal, Directeuren-Generaal, directeuren en Chef de Poste (CdP's) bij hun verantwoordelijkheden ten aanzien van personeelsaangelegenheden. HDPO ziet namens de Secretaris-Generaal toe op het nakomen van de gemaakte afspraken en dat besluiten deugdelijk worden gemotiveerd. HDPO is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van beleid en kaderstelling op gebied van HR-beleid.

BZ hanteert een 3-5-7 systeem, waarbij een medewerker voor een periode van 3, 5 of 7 jaar op een functie wordt geplaatst. Medewerkers die een nieuwe functie ambiëren mogen in principe al na drie jaar van het plaatsingstermijn gaan reageren op functies die binnen BZ via het Functie Beschikbaar Stelling (FBS) of het Tussentijds Functie Beschikbaar Stelling (T-FBS) beschikbaar komen. Op het moment dat zij solliciteren op een functie en hun plaatsingstermijn zit er nog niet volledig op hoeven zij hun huidige functie niet beschikbaar te stellen.

Als één van de medewerkers die onder een BZ-lijnmanager valt een nieuwe functie krijgt is de lijnmanager vervolgens verplicht voor de vrijgekomen functie eerst kandidaten te werven binnen BZ via het T-FBS of eventueel in het FBS. Het doorlopen van de gehele (T-)FBS-procedures met mogelijk meerdere rondes is verplicht en kan lang duren.

Mocht het niet lukken om via het FBS of T-FBS de functie te vervullen dan kan de lijnmanager extern gaan werven. Al die tijd kan een functie dan openstaan. Bij extern werven ligt het initiatief primair bij de lijnmanager zelf, niet bij HDPO.

De HDPO faciliteert en begeleidt het FBS en de T-FBS rondes, door functies te publiceren, aan te zitten bij selectiegesprekken en lijnmanagers te voorzien van informatie. Bij het FBS vindt besluitvorming over de plaatsings- en bevorderingsbeslissingen plaats door de Bestuursraad (via de Managementraad⁵) op basis van een plaatsingsplan - opgesteld door HDPO op basis van de keuzes van lijnmanagers.⁶

Elk DG en elke directie en post heeft bij HDPO een eigen HR-partner toegewezen gekregen waar zij terecht kunnen voor advies. Voor een tweetal plekken binnen BZ bestaat zogenaamde domeinsturing. Hierbij is de verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid voor het financiële en consulaire domein belegd bij de directies Financieel Economische Zaken (FEZ) respectievelijk de Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV).

⁵ In de Managementraad zitten de plaatsvervangend DG's en de domeinstuurders (directeur FEZ en DCV), de PSG is voorzitter

⁶ HDPO controleert hierbij de keuzes van de lijnmanagers aan de organisatiedoelstellingen.

1 Inventarisatie situatie en ervaren problemen

In fase één van het onderzoek zijn plv. DG's, lijnmanagers, medewerkers en HDPO gevraagd bij welke specifieke onderdelen en functies binnen BZ het lastig is vacatures te vervullen (paragraaf 1.2). Tevens is gevraagd naar de effecten van het openstaan van vacatures op het behalen van de doelstellingen van BZ, zowel de doelstellingen op HR-gebied aangaande diversiteit en inclusiviteit (paragraaf 1.3) als op de beleidsdoelstellingen van BZ (paragraaf 1.4). Tevens is hen gevraagd knelpunten te benoemen die in hun beleving het vervullen van vacatures bemoeilijken (paragraaf 1.5). Allereerst schetsen we in paragraaf 1.1 een overkoepelend beeld dat uit het onderzoek is voortgekomen.

1.1 Overkoepelend beeld van door geïnterviewden binnen BZ ervaren problemen binnen de huidige HR-systematiek bij het vervullen van vacatures

Een door de geïnterviewden veelgenoemd probleem is dat er bij BZ sinds de vernieuwing van het HR-beleid in 2015 sprake is van een open markt voor vrijkomende functies binnen een gesloten systeem van een loopbaandienst met vaste medewerkers. In het huidige BZ-systeem is enerzijds sprake van optimale matches tussen kandidaten en openstaande functies, maar anderzijds ook van suboptimale matches en soms van het helemaal ontbreken van een match.⁷

De kwantitatieve analyse die de ADR heeft verricht op basis van gegevens van HDPO (afkomstig uit P-Direkt) laat een discrepantie zien tussen de bezetting en de formatie, in zowel aantallen als in schalen. Deze discrepantie kan gezien worden als een van de oorzaken waarom bepaalde functies moeilijk kunnen worden vervuld. Er bestaan namelijk verschillen tussen de formatie (vaste en tijdelijke formatieplaatsen) en de beschikbare bezetting aan BZ-medewerkers (ambtenaren met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde en bepaalde tijd). Per saldo is er een tekort aan 88 BZ-medewerkers op de vaste formatie. Ten aanzien van de bezetting van de beheersfuncties is er een tekort van 146, vooral aan schalen 6 tot en met 10. Bij de beleidsfuncties is er een tekort aan bezetting op met name schaal 12, maar er is ook sprake van een overschot van 58, met name vanaf schaal 14 en hoger. Zie voor de verdere uitwerking van de verschillen tussen de formatie en de bezetting de uitkomsten van de cijfermatige analyses in hoofdstuk 3.

Op het moment dat vraag en aanbod op de interne arbeidsmarkt zowel getalsmatig als qua medewerkersprofiel niet helemaal op elkaar aansluiten ontstaan opstoppingen en verstoringen in de interne arbeidsmarkt. Waarbij er binnen het HR-systeem vanwege de 'hoge muren' rond BZ weinig mogelijkheden zijn om interne tekorten en overschotten op te lossen. De spreekwoordelijke 'ventielen' en 'sluizen' om de druk te verlichten ontbreken. Effecten van dit HR-systeem zijn onder andere:

- *Doorlooptijd werving en selectie duurt vaak lang*
Het huidige matchingproces wordt door lijnmanagers als langzaam ervaren op het moment dat er voor functies geen passende belangstelling is of als de lijnmanager in meerdere publicatierondes niet de ideale kandidaat kan vinden. Hierdoor blijft een relatief groot aantal functies lange tijd onvervuld.

⁷ Een opgave van HDPO over de matching in de eerste ronde van het FBS in 2020 laat hetzelfde patroon zien. Op een aantal openstaande functies komen geen reacties van BZ-medewerkers, of alleen reacties waarbij matching niet mogelijk is. Ook in de eerste ronde van het FBS2020 kwam op 17% van de functies geen enkele reactie. Zie: Ministerie van BZ, 5 juni 2020 'verslag overplaatsingen', p. 10. Uit de onderliggende gegevens blijkt dat hieronder veel beleidsfuncties op schaal 11 zijn.

- *Geen overzicht of sturing vanuit het organisatiebelang*
Veel lijnmanagers en medewerkers missen binnen de huidige HR-systematiek overzicht en sturing vanuit het organisatiebelang op het vervullen van openstaande vacatures. Werving en selectie vindt nu plaats op basis van 'decentrale' afwegingen door de lijnmanager (of afdeling) en de medewerker. De vraag 'welke functies en welke kandidaten komen beschikbaar en welke matches zijn primair in het belang van BZ' is nu niet te beantwoorden.
- *Borgen van kennis niet gewaarborgd*
Binnen BZ leeft een behoefte aan het aanvullen van de beschikbare expertise en capaciteiten. Arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd of het inhuren van externen zijn nu vaak het instrument om benodigde kennis en expertise binnen te halen, maar daarmee is kennisborging binnen BZ op lange termijn nog niet verankerd.

1.2 Bij welke functies en onderdelen binnen BZ vinden DG's het moeilijk vacatures te vervullen?

De formatie van BZ valt ruwweg te verdelen in beleidsfuncties en beheersfuncties. De beleidsfuncties komen met name voor bij DGBEB, DGES, DGIS, DGPZ en op posten. De beheersfuncties zijn met name geconcentreerd onder de Plaatsvervangend Secretaris-Generaal (PSG-kolom) en bestaan uit de financiële, juridische, human resources, ICT-diensten en diensten en advies voor optimaal werken, wonen en reizen in het buitenland en de terugkeer naar Nederland.

Situatie bij beleidsfuncties:

Hoewel frictie tussen het vervullen van beleidsfuncties overal binnen BZ weleens voorkomt, blijkt uit de interviews en de data dat functies met bepaalde schalen bij enkele specifieke organisatieonderdelen op zowel het departement als de posten vaker langer open blijven staan dan bij andere organisatieonderdelen. Met name openstaande functies voor beleidsmedewerkers in de schalen 11 en 12 zijn soms lastig in te vullen, maar soms ook bepaalde posities op schaal 13.

Situatie per DG-kolom:

- DGBEB geeft aan dat medewerkers met een economische achtergrond binnen BZ moeilijk zijn te vinden. Als oorzaken zijn genoemd:
 - In het IBBZ komen te weinig deelnemers met een economische achtergrond terecht;
 - BZ-medewerkers reageren niet vanzelfsprekend op de functies bij de directies van DGBEB, omdat de economische dimensie niet wordt gezien als de core business van BZ;
 - De mogelijkheid dat DGBEB bij een volgend kabinet terug zou kunnen verhuizen naar het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), waardoor men daarbij ook BZ verlaat.
- DGIS geeft aan dat sommige posten moeilijk beleidsmedewerkers met de vereiste en vaak ook specifieke OS-kennis kunnen vinden, maar ook geschikte hoofden Ontwikkelingssamenwerking (HOS) zijn lastig te vinden. Als oorzaken zijn genoemd:
 - Lokale omstandigheden zoals veiligheid, klimaat en gezondheid;
 - Algemene schaarste op de arbeidsmarkt van ervaren medewerkers met specialistische OS-kennis.

- DGES kan niet altijd tijdig beleidsmedewerkers vinden. Dit betreft bijvoorbeeld relatief vaak functies op schaal 11 en 12 bij de Directie Europa (DEU).
- DGPZ geeft net als DGIS aan dat posten moeite hebben mensen te vinden voor plaatsingen op de hardship posten. Dit betreft vaak functies op de schalen 11 tot en met 13. DGPZ geeft aan dat ook vacatures op de posten in Brussel, New York, Brasilia soms moeilijk te vervullen zijn.

Situatie bij beheersfuncties

Ook aan de beheerskant van BZ vallen van tijd tot tijd gaten in de bezetting die niet via het FBS of T-FBS kunnen worden opgevuld. Voor een aantal categorieën beheersfuncties is extern werven de enige realistische optie gebleken. De domeinsturing is daarom zo ingericht dat extern werven voor deze functies sneller kan plaatsvinden. Snellere externe werving vindt ook plaats voor bepaalde specialistische functies in de bedrijfsvoering.

Voorbeelden van minder makkelijk te vervullen categorieën beheersfuncties zijn:

- Controllers (FSO);
- Uitvoerende medewerkers (CSO);
- Operational Managers (posten);
- Diverse experts, waaronder huisvesting experts (3W);
- Managementondersteuners (departement en posten).

Mogelijke oorzaken die zijn genoemd zijn dat BZ-medewerkers in beleidsfuncties niet of nauwelijks naar de beheersfuncties bewegen en vice versa. Diverse managers van directies op het gebied van beheer geven ook aan dat zij vrijwel geen animo zien bij medewerkers uit het IBBZ en bij de medewerkers van de beleidsdirecties voor een plaatsing bij hun directies. Deels komt dit door de verschillen in inschaling. Veel beheersfuncties zijn lager ingeschaald dan de beleidsfuncties, maar de animo ontbreekt ook doordat de beheerskant geheel andere expertises en werkterreinen kent dan waar medewerkers veelal bewust voor hebben gekozen.

Tussen de verschillende beheersfuncties bestaat ook niet vanzelfsprekend mobiliteit, omdat de inhoudelijke werkzaamheden van de verschillende beheerdirecties vaak ook verschillende expertise en ervaring vereisen.

In hoofdstuk 3 staan de uitkomsten van de kwantitatieve analyse van de ADR met aantallen en percentages openstaande vacatures per DG en per schaal, zowel voor beleid als bij beheer.

1.3

Wat betekent het moeilijk kunnen vervullen van vacatures voor het realiseren van de HR-doelstellingen voor diversiteit en inclusiviteit volgens lijnmanagers?

Lijnmanagers geven aan dat op de HR-doelstellingen⁸ over diversiteit en inclusiviteit deels wel en deels niet goed is te sturen. Sturen op man/vrouw verhouding is nog relatief eenvoudig, maar doordat de gemiddelde leeftijd van het personeelsbestand van BZ relatief hoog is, maakt dit het vinden van de juiste balans tussen jonge en oude medewerkers minder eenvoudig. Lijnmanagers geven aan dat het sturen op diversiteit is bij extern werven eenvoudiger dan intern binnen BZ.

Bovenstaande nader uitgewerkt:

- Op de man/vrouw verhouding (ook in leidinggevende functies) is goed te sturen;
- Op een evenwichtige leeftijdsopbouw binnen afdelingen is minder goed te sturen door het vergrijzend personeelsbestand BZ;
- Sturen op en behalen van de targets voor diversiteit in bijvoorbeeld culturele achtergrond is lastig bij het werven via het FBS/T-FBS, omdat werving plaatsvindt binnen dezelfde groep van al in dienst zijnde BZ-medewerkers. Daarom krijgt het diversiteitscriterium vaak minder prioriteit;
- Sturen op de targets voor diversiteit en rekening houden met inclusiviteit is beter mogelijk bij extern werven, omdat dan uit een bredere groep potentiële kandidaten kan worden geworven. Hierin bestaan wel gradaties en beperkingen want de pool van geschikte kandidaten bestaat vaak uit personen met al eerder opgedane relevante werkervaring bij BZ (stagiairs/trainees/OS-experts) of bij andere internationale organisaties waarbij blijkt dat hun achtergrond vaak gelijk is aan die van BZ-medewerkers;
- Op de diversiteit qua achtergrond sturen is vrij goed mogelijk bij extern werven voor het financiële domein (FSO) en consulaire domein (CSO) en 3W. Eisen vanuit de veiligheidsonderzoeken kunnen wel een extra belemmering vormen, doordat de AIVD bij sommige kandidaten die in het buitenland zijn geboren of daar familie hebben geen onderzoek kan doen.

Lijnmanagers geven ook aan dat het vaak niet realistisch is binnen kleinere organisatie-eenheden diversiteit conform centraal bepaalde targets te realiseren. Op een post met slechts enkele uitgezonden medewerkers is het bij de werving, gezien het vaak beperkt aantal (inhoudelijk geschikte) kandidaten, moeilijk om effectief te sturen op alle facetten van diversiteit in samenstelling van het personeel.

1.4

Wat zijn volgens de lijnmanagers de gevolgen van moeilijk kunnen vervullen van vacatures voor het bereiken van de centrale beleidsdoelstellingen van BZ?

Het bereiken van de organisatiedoelstellingen van BZ komt vooralsnog niet in gevaar in die zin dat de directies aangeven nog steeds in staat te zijn om hun kerndoelstellingen en de met de Bestuursraad afgesproken resultaten te behalen. Wel geven lijnmanagers aan dat er knelpunten zijn en dat er strakke prioritering nodig is. Zij missen daarbij soms een krachtige en centrale sturing vanuit het organisatiebelang.

⁸ De HR doelstellingen aangaande diversiteit en inclusiviteit zijn in het kort: 'De missie van Buitenlandse Zaken is om het Koninkrijk veiliger en welvarender te maken, en dat lukt alleen als we al het beschikbare talent binnenhalen, kansen bieden en weten te behouden. BZ maakt werk van diversiteit en inclusie, omdat opereren vanuit verschillende invalshoeken bijdraagt aan betere beslissingen en resultaten. Bovendien vergroot een divers personeelsbestand de herkenbaarheid van BZ onder alle Nederlanders en stelt het ons in staat om makkelijker de verbinding te leggen met de Nederlandse samenleving. Kortom, diversiteit maakt BZ sterker. Willen we de diversiteit aan talenten maximaal benutten dan moet er sprake zijn van een inclusieve organisatie met een open inclusieve bedrijfscultuur waarin iedereen zich veilig en gewaardeerd voelt, waarin sprake is van een gezonde werk-privé balans voor iedereen en waar we daadwerkelijk als One Team met elkaar samenwerken.' Zie ook: Ministerie van BZ, actieplan diversiteit en inclusiviteit BZ 2019-2020.

Lijnmanagers geven aan dat niet voor alle doelstellingen voldoende tijd en ruimte is. De gevolgen hiervan zijn:

- Lijnmanagers geven vrijwel unaniem aan dat BZ de beleidsdoelstellingen wel verwezenlijkt, desnoods doordat extra inzet en extra uren worden gemaakt door medewerkers. Hierbij wordt wel een steeds groter beroep gedaan op betrokkenheid en flexibiliteit van de medewerkers. Prioriteitsstelling is daarbij tegelijkertijd noodzakelijk;
- Lijnmanagers spreken wel hun zorgen uit dat het niet vanzelfsprekend is om de meest geschikte medewerkers op de belangrijke beleidsdossiers in te kunnen zetten of aan te kunnen nemen. Voorbeelden zijn China, Brexit, veiligheidsbeleid in de MENA-regio en de in het regeerakkoord opgenomen nieuwe impulsen in ontwikkelingssamenwerking over onderwijs. Dit alles bemoeilijkt tevens effectief opereren, kennisopbouw en kennisbehoud op belangrijke dossiers;⁹
- Lijnmanagers op de posten geven aan dat opbouwen en onderhouden van netwerken, het verwezenlijken van OS-programma's en de opbouw van kennis over landen en regio's in gevaar komen als functies lange tijd niet vervuld worden;
- Lijnmanagers aan de beheerskant geven ook aan dat doorontwikkeling en innovatie soms te weinig managementaandacht krijgen door het extra werk dat het vervullen van vacatures met zich meebrengt;
- Lijnmanagers geven aan dat er binnen het huidige HR-systeem te weinig flexibiliteit is om te kunnen reageren op veranderende beleidsprioriteiten. Hierdoor is het niet mogelijk snel medewerkers aan te nemen met de vereiste capaciteiten en expertise.

1.5 Welke knelpunten bestaan naar beleving van de lijnmanagers en de medewerkers binnen BZ bij het vervullen van vacatures?

Hieronder volgt een gedetailleerde beschrijving van knelpunten die in de beleving van lijnmanagers en de medewerkers het tijdig vervullen van vacatures in de weg zitten. In het kort: de als strak ervaren HR-kaders, de interactie tussen HDPO en de lijn, het ontbreken van een totaalbeeld van openstaande functies, moeilijke werken leefomstandigheden en gebrek aan erkenning bij uitzendingen naar posten en door BZ-medewerkers ervaren bedreigingen voor de eigenheid van BZ.

1.5.1 Specifiek door lijnmanagers ondervonden en ervaren knelpunten

- *Lijnmanagers ervaren een hoge mobiliteit van medewerkers*
Lijnmanagers geven aan dat ze een hoge mobiliteit ervaren van medewerkers. Medewerkers gaan vaak al na drie jaar van het vervullen van hun plaatsingstermijn op zoek naar een nieuwe plaatsing binnen BZ.
- *Kaders van het personeelsbeleid niet altijd duidelijk*
Voor lijnmanagers zijn de kaders en procedures van het personeelsbeleid nog niet altijd duidelijk, vooral in niet-standaard situaties op HR gebied.
- *Kaders worden rigide gevolgd*
Een aantal lijnmanagers vindt dat HDPO soms rigide vasthoudt aan de kaders en niet altijd flexibel meedenkt. Genoemde struikelblokken zijn bijvoorbeeld het vasthouden aan de minimumtermijn voor het mogen rouleren en de maximumtermijn voor de aaneengesloten periode van plaatsing in het buitenland. Niet alle lijnmanagers wendden zich tot hun DG, die de bevoegdheid heeft van de kaders af te wijken.

⁹ Zie ook 'BZ in 2030. Missie – Mensen - Middelen' van de Eenheid Strategische Advisering van het ministerie van BZPM, december 2018. P. 6 en 16 e.v.

- *HDPO levert te weinig ondersteuning*
HDPO levert in de ervaring van lijnmanagers geen adequate oplossingen als lijnmanagers in vroeg stadium aangeven dat een vacature moeilijk is te vervullen en dat zij extern willen gaan werven.
- *Inzicht in beschikbare kennis en ervaring van medewerkers ontbreekt*
Lijnmanagers missen een centraal raadpleegbaar overzicht of beeld van (beschikbare) medewerkers en hun capaciteiten, kennis en ervaring. Volgens HDPO is een dergelijk overzicht en het delen ervan in strijd met de AVG.
- *Gebrek aan medewerkers met specialistische kennis en ervaring*
Lijnmanagers noemen concreet dat er binnen BZ een gebrek is aan medewerkers met specialistische kennis over veiligheid en terrorisme, de meer technische OS-projecten en talenkennis op voldoende niveau (o.a. Frans, Duits, Chinees).
- *Contingency planning ontbreekt*
Een aantal lijnmanagers wijst op het ontbreken van een contingency plan (bijvoorbeeld als onderdeel van het SPP) om te borgen dat de belangrijkste functies binnen een DG, directie, post of een regio altijd kwalitatief goed bezet zijn.
- *Het aantal via IBBZ beschikbare medewerkers op schaal 11 is te gering*
Een aantal lijnmanagers geeft aan dat de werving via het jaarlijkse IBBZ naar hun mening te gering is in aantal, omdat het (noodzakelijkerwijs) is afgestemd op het aantal beschikbaar komende functies op posten (twee jaar werken op een post is een verplicht onderdeel van het IBBZ) en niet op het aantal vacatures op schaal 11 binnen de beleidskant van heel BZ.

1.5.2 *Specifiek door medewerkers ondervonden knelpunten*

- *Kaders van het personeelsbeleid zijn niet altijd duidelijk*
Voor medewerkers zijn de kaders van het personeelsbeleid niet altijd duidelijk. Medewerkers reageren in het FBS vaak op functies waarvoor ze wegens de kaders niet in aanmerking komen (niet alleen voor bevordering, maar ook gezien looptijd plaatsing, aantal jaren buitenland enz.). Medewerkers geven aan dat voorlichting, bereikbaarheid en mogelijkheid tot navraag bij HDPO te gering zijn.
- *Medewerkers missen inzicht in beschikbaar komende functies in T-FBS*
Medewerkers geven aan dat zij niet weten welke functies in de T-FBS rondes gepubliceerd worden en daarom steeds willen of moeten afwachten.
- *Goede p-gesprekken vinden niet structureel plaats*
Medewerkers geven aan goede p-gesprekken over de te behalen en behaalde resultaten en loopbaanontwikkeling te missen.

1.5.3 *Door personeelsdirectie HDPO ondervonden knelpunten*

- *Algemene misvatting over de besluitvorming door HDPO over plaatsingen*
Er is binnen BZ in vrij algemene zin sprake van de misvatting dat HDPO besluiten neemt over plaatsingen. HDPO toetst op basis van de bestaande HR-kaders die door de Bestuursraad (en daarmee de DG's) zijn goedgekeurd. HDPO brengt advies uit aan de SG, PSG en/of DG's die deze bij hun besluitvorming gebruiken. HDPO besluit niet zelf of iets wel of niet mag.

- *Verwijzen naar HDPO*
HDPO geeft aan dat DG's het HR-beleid hebben goedgekeurd in de Bestuursraad en dat lijnmanagers soms toch verwijzen naar HDPO als een medewerker ontevreden is met een beslissing. HDPO ervaart dat als een vorm van verschuilen.
- *Bestaande flexibiliteit FBS-systematiek wordt onvoldoende erkend en gebruikt*
HDPO geeft aan dat de FBS-systematiek flexibiliteit kent, maar dat deze onvoldoende gebruikt wordt door lijnmanagers, doordat die niet altijd de ins- en outs van het HR-beleid kennen.
- *Weinig sturing op plaatsing- en bevorderingsbeslissingen T-FBS.*
Bij het T-FBS ontbreekt besluitvorming door de Managementraad over plaatsingen en bevorderingen. HDPO geeft aan dat DG's de decentraal genomen beslissingen vaak achteraf goedkeuren. Sinds 2015 is bij de T-FBS rondes sprake van een hoger percentage bevorderingen dan bij het FBS. De cijfermatige analyse van de ADR in hoofdstuk 3, paragraaf 3.3 laat deze verschillen zien. Het gebrek aan besluitvorming vooraf bij de T-FBS-rondes kan hiervoor deels een verklaring zijn.
- *Lijnmanagers zijn nog onvoldoende gewend aan hun rol als p-verantwoordelijke*
Veel lijnmanagers zijn nog altijd niet volledig gewend aan hun rol als p-verantwoordelijke. Goede p-gesprekken met hun medewerkers over de te behalen en behaalde resultaten en loopbaanontwikkeling vinden nog niet structureel en op de juiste wijze plaats.
- *Strategische personeelsplannen worden nog onvoldoende gebruikt om te sturen*
De Bestuursraad heeft mogelijkheden om via domeinsturing en strategische personeelsplannen richting te geven aan het personeelsbeleid. Deze mogelijkheden zijn de afgelopen jaren niet volledig gebruikt.

1.5.4

Ondervonden knelpunten bij het vervullen van vacatures op de posten

Het loopbaansysteem binnen BZ van plaatsingen op posten is van oudsher gebaseerd het concept van de (meestal mannelijke) diplomaat die enige jaren in een land werkt en een (meestal vrouwelijke) partner meenam die in het land van plaatsing niet persé werk hoefde te vinden. In de huidige maatschappij zijn rolpatronen, verwachtingen en loopbaanpaden geheel anders. Hoger opgeleiden onder de 40 zijn doorgaans tweeverdieners met vergelijkbare carrière-ambities ('powerkoppels').

Lijnmanagers én medewerkers geven aan dat de motivatie onder medewerkers om in het buitenland en buiten de westerse wereld werkzaam te zijn minder vanzelfsprekend is dan voorheen. Daarbij speelt de carrière-breuk van de partner een grote rol bij de keuze voor plaatsingen in het buitenland. Partners zijn niet vanzelfsprekend bereid hun eigen carrière daarvoor op te offeren.

Concreet door medewerkers genoemde factoren zijn:

- *Partnerproblematiek*
In veel landen mogen de partners van een BZ-medewerker niet werken (of zelfs niet verblijven als het om een partner van dezelfde sekse gaat). Soms heeft het te maken met de diplomatieke status, waardoor het niet toegestaan is om te mogen werken, maar er zijn ook andere redenen dat zij niet mogen werken. Het kan ook zijn dat er geen (geschikt) werk is.

- *Woon-, werk- en leefomstandigheden*
In sommige landen is sprake van onveiligheid, slechte gezondheidssituatie en medische voorzieningen, zware klimatologische omstandigheden en/of beperkte mogelijkheden voor scholing voor kinderen.
- *Politieke betekenis*
Sommige landen zijn minder interessant voor een plaatsing omdat ze voor Nederland politiek minder van belang zijn of er politiek gezien weinig te bereiken valt, waardoor een plaatsing in die landen ook minder zichtbaarheid voor de medewerker oplevert.
- *Gevoel van miskennis*
Binnen BZ bestaat volgens diverse geïnterviewden een gevoel van miskennis voor het werken in moeilijke omstandigheden buiten Europa. Medewerkers én lijnmanagers geven aan het gevoel te hebben dat de opofferingen die zij doen niet altijd worden gezien of gewaardeerd worden door de organisatie. Sommigen gaven ook aan dat zij door plaatsingen in moeilijkere landen uit beeld van BZ en van de leiding raken.
- *Weinig erkenning voor plaatsing op hardship posten*
Bij het werven voor hardship posten verwachten medewerkers vaak een vorm van verdelende rechtvaardigheid. Na het vervullen van de functie op een hardship post hopen zij beloond te worden met een mooie vervolgfunctie, maar lijnmanagers en HDPO kunnen deze toezeggingen niet meer doen.

1.5.5 *Er leven veel gevoelens en zorgen over de eigenheid van BZ binnen de Rijksoverheid*

Er zijn signalen dat men zich binnen BZ – op alle niveaus – zorgen maakt om de positionering, de status binnen de Rijksoverheid en de toekomstbestendigheid van BZ. Dit blijkt zowel uit de interviews met de ADR als uit visiedocumenten en analyses van BZ.¹⁰

De plek van BZ binnen het Rijk

- Een aantal geïnterviewden sprak de zorg uit dat het 'speciale BZ-gevoel' in het geding is. Men vraagt zich af of de diplomatieke dienst nog wel speciaal is en er is huiver voor status- en identiteitsverlies.
- Er is ook huiver voor uniformering van HR-beleid binnen de Rijksoverheid vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Lijnmanagers maken zich zorgen over toekomstige druk om zich te moeten conformeren aan ABD-normen, waar hele andere selectiecriteria gelden.
- Een aantal geïnterviewden geeft ook aan dat BZ niet persé meer de plek is waar alle expertise rondom internationale betrekkingen bijeenkomt. Binnen de Rijksoverheid zijn meerdere ministeries bezig met bijvoorbeeld internationaal beleid en de Europese Unie. Meerdere geïnterviewden geven aan dat BZ extra impulsen qua expertise nodig heeft om relevant te kunnen blijven.

De 'concurrentie' met externen

- Er leeft ongemak over het vast in dienst nemen van medewerkers voor beleidsfuncties van buiten BZ tot de organisatie, omdat die dan kunnen meedingen naar functies in het FBS en concurrentie vormen in het plaatsingsproces.

¹⁰ Zie BZ 2030, ESA, december 2018 en 'Meerjarig Personeels Plan 2021-2024 van BZ (concept)', 31 januari 2020, p. 7

- Binnen BZ bestaat soms scepsis over de geschiktheid en de finesse van 'niet-BZ-ers' (medewerkers die niet zijn aangenomen via het IBBZ) voor het specifieke BZ-werk. Deze sentimenten leven overigens ook over CdP's en DG's die van buiten BZ zijn aangenomen.

Wijze van werving

- Geïnterviewden vragen zich af of BZ wel het optimale resultaat haalt uit de huidige manier van werving. Het IBBZ wordt nog altijd gezien als een goed instrument voor werving aan de voet, met een Unique Selling Point (opleiding tot diplomaat) en heeft binnen BZ ook een bepaalde status. Diverse geïnterviewden geven echter aan dat BZ wellicht ook andere manieren van werven moet gaan toepassen. Met als doel om de 'best and the brightest' binnen te halen vanuit het aanbod van mensen op de arbeidsmarkt. Bijvoorbeeld personen met 5 tot 10 jaar solide en relevante werkervaring bij internationaal werkende organisaties.
- Een deel van BZ wil het 'merk' BZ als klassieke diplomatieke dienst borgen. Daarbij hoort uniciteit door werving aan de voet gevolgd door een gevoel van 'esprit de corps' in de daaruit volgende loopbaan. BZ-medewerkers geven aan dat ze veel opgeven en leven voor BZ. Daar moet, zo geeft een aantal van de geïnterviewde medewerkers aan, een mate van familiegevoel en bescherming tegen 'oneerlijke' concurrentie van buiten tegenover staan.

2 Nadere probleem- en oorzakenanalyse

De in fase 1 van het onderzoek verzamelde informatie (in hoofdstuk 1 beschreven) is besproken met de opdrachtgever waarna opdrachtgever en de ADR gezamenlijk een aantal specifieke problemen hebben geïdentificeerd om te onderzoeken, omdat ze een rol spelen bij het lang openstaan van vacatures.

Deze problemen zijn als uitgangspunt genomen in fase 2 van het onderzoek. Hiertoe zijn vervolginterviews afgenomen met lijnmanagers, medewerkers en andere informanten, om achter het 'waarom' te komen van het optreden ervan.

In dit hoofdstuk behandelen we de uitgediepte problemen en benoemen we oorzaken zoals die zijn genoemd door BZ-medewerkers, aangevuld met inzichten op basis van documenten en beschikbare data van BZ.

2.1 **Er is sprake van hoge mobiliteit en ambities van medewerkers, waardoor vaker functies open komen te staan. Lijnmanagers zoeken vervolgens de ideale kandidaat**

Een deel van het management van BZ ziet het als een probleem dat medewerkers vaak al na drie jaar van hun plaatsingstermijn te hebben vervuld, naar een andere functie willen bewegen. Ze gebruiken hiervoor de term 'hypermobiliteit'. Veel medewerkers en ook een - kleiner - aantal lijnmanagers zien de hoge mobiliteit niet als een probleem, maar als een logisch fenomeen binnen een organisatie die bestaat uit ambitieuze mensen die graag snel op meerdere plekken binnen de organisatie ervaring opdoen.

2.1.1 *Binnen BZ bestaat de mogelijkheid om na drie jaar vrijblijvend op functies te kunnen reageren.*

In de huidige plaatsingssystematiek kunnen medewerkers vaak na 3 jaar op een functie te hebben gezeten solliciteren op beschikbaar komende functies, zonder dat de verplichting bestaat hun huidige functie daarbij vooraf op te geven. Naast twee rondes binnen het FBS is er sprake van een relatief hoog aantal T-FBS rondes (bijna maandelijks). Hierdoor zijn er veel momenten van mogelijke mobiliteit, er een vliegwieleffect optreedt van wisseling van medewerkers.

Eenzelfde soort impuls gaat ook uit van de plaatsingssystematiek van het IBBZ ('het klasje')¹¹. Veel IBBZ-deelnemers hebben de ambitie na twee plaatsingen van twee jaar door te willen groeien naar schaal 12. Veel directies en posten drijven voor de invulling van beleidsfuncties op schaal 11 op de IBBZ-deelnemers, wat de perceptie onder lijnmanagers van hypermobiliteit van medewerkers versterkt.

2.1.2 *Gezond ambitieniveau van (jongere) medewerkers BZ versterkt mobiliteit*

BZ heeft in 2015 een systematiek ingericht waarin de medewerker zelf verantwoordelijk is voor het vormgeven van de eigen carrière. BZ-medewerkers geven aan te ervaren dat hen wordt verweten te doen waar de organisatie hen zelf om vraagt, namelijk de eigen loopbaan vormgeven. Het gebruik van terminologie als 'hypermobiliteit' komt op medewerkers éézijdig over en problematiseert volgens hen onnodig. Mobiliteit in de beginjaren van de carrière is in de perceptie van veel medewerkers juist goed omdat op deze manier in korte tijd veel kennis en ervaring wordt opgedaan.

¹¹ BZ-medewerkers noemen het IBBZ-traject in het spraakgebruik 'het klasje'

De beeldvorming is dat medewerkers die te lang op één functie zitten niet ambitieus genoeg zijn, te vaak zijn afgewezen voor functies en/of niet goed genoeg presteren.

2.1.3 *Lijnmanagers zoeken naar de ideale kandidaat ('schaap met 5 poten'), functies blijven langer onvervuld*

In huidige systeem van een 'open markt' voor ambitieuze medewerkers kunnen lijnmanagers in wervingsprocedures mikken op het selecteren van de meest ideale kandidaat voor het functieprofiel – ook als daardoor langer moet worden gezocht. Dit in tegenstelling tot het meer gesloten systeem van vóór 2015 waarin HDPO veel plaatsingsbeslissingen nam en lijnmanagers soms moesten accepteren dat niet de beste kandidaat voor de functie zich aandiende.

In de huidige systematiek prefereren leidinggevenden bovendien vaker de mogelijkheid - in gevallen waarbij zich via de twee verplichte rondes van het FBS niet de ideale kandidaat aandient - extern te mogen werven. Een effect hiervan is dat een aantal medewerkers die binnen BZ niet of minder makkelijk te matchen zijn buiten de boot vallen.

2.2 **Selectief en voornamelijk opwaarts solliciteren werkt open staan bepaalde vacatures in de hand, het imago van een aantal functies en posten speelt daarbij een rol**

Uit de opgehaalde informatie over de wijze waarop medewerkers solliciteren dienen zich enkele patronen aan. Hierbij dient echter wel rekening te worden gehouden met het feit dat elke medewerker een eigen, persoonlijke afweging maakt bij het reageren op openstaande functies. Generaliseren over motivatie en gedrag kan daarom slechts ten dele. Het hieronder weergegeven beeld is op geen enkele manier een oordeel over de geïnterviewde BZ-medewerkers.

2.2.1 *Opwaarts solliciteren voor medewerkers is vaak vanzelfsprekend en rationeel*

Het huidige systeem van werving aan de voet - met een scherpe en strenge criteria voor deelname aan het IBBZ - selecteert medewerkers met de ambitie om snel door te willen groeien naar hogere functies. Gezien worden en carrière maken gaat in de beleving van de meeste geïnterviewden het beste via de binnen BZ meest (politiek) zichtbare functies, directies, posten en dossiers.

- Deelnemers aan het IBBZ ambiëren na 2 maal een 2-jarige plaatsing op schaal 11 een functie op schaal 12. In het vervolg van de loopbaan is een schaal 12 al snel niet onderscheidend genoeg. Medewerkers willen daarom graag doorgroeien naar een functie op schaal 13, het liefst één met leidinggevende elementen in het takenpakket.
- Vanuit de gedachte dat carrière maken essentieel is gaan medewerkers bij elke stap in de carrière al de vervolgstap inschatten en incalculeren. Medewerkers geven aan dat het belangrijk is 'dwaalsporen' in de carrière te voorkomen, zoals:
 - te lang op hetzelfde schaalniveau blijven werken (en op functies zonder leidinggevende elementen);
 - op een functie terecht komen die als te specifiek of te gebonden aan een regio bekend staat (specialismen in Afrika).
- Hoog aangeschreven staan bijvoorbeeld de functies met politieke prominentie (over Europese Integratie), of dichtbij de Bestuursraad of de politiek, of op een hoog-profiel dossier (bijvoorbeeld Israël of Iran). Daarop reageren veel medewerkers. Populaire plekken zijn de Permanente Vertegenwoordiging bij EU, NAVO en posten als Washington, London en Parijs. Ook functies op schaal 12 met dergelijke kenmerken geven de mogelijkheid 'in beeld' te komen.
- Functies bij bijvoorbeeld regiodirecties en de politiek minder prominente posten met weinig impact staan over het algemeen weer lager aangeschreven, ook de functies op schaal 12.

2.2.2

Informeel factoren en beeldvorming spelen een rol bij functievoorkeuren van medewerkers

BZ-medewerkers volgen en vergelijken elkaars carrière-voortgang, zeker die van de eigen lichter ('klasgenoten IBBZ'). De overheersende attitude hierbij is dat niemand in de (schaal)ontwikkeling wil achterblijven.

- In diverse interviews kwam ter sprake dat gedurende het IBBZ de deelnemers 'internaliseren' dat CdP worden in Washington, Londen of Parijs het gedroomde einddoel van een carrière moet zijn, terwijl dat niet altijd realistisch is en in de praktijk slechts voor een zeer kleine groep is weggelegd;
- Een aantal lijnmanagers en medewerkers geeft aan dat er gevoelens van 'entitlement' bestaan, waarbij medewerkers een snelle carrière te veel als een vanzelfsprekendheid of een verworven recht zien.

Er bestaat een zelfversterkend effect bij de populariteit van bepaalde directies, posten en functies.

- Er is soms sprake van mythevorming rond hoog aangeschreven directies: 'wie daar werkt is per definitie goed';
- Vanzelfsprekend ontstaan daarbij ook een tegengestelde beelden over minder hoog aangeschreven directies, posten en functies als zijnde dwaalsporen in de carrière of 'uithoeken' van de organisatie;
- Over een aantal posten en functies bestaan stigma's en vooroordelen, waardoor deze onder medewerkers minder populair zijn. Onder medewerkers leeft de vrees dat twee plaatsingen op rij op dergelijke posten of functies ertoe leiden dat lijnmanagers een medewerker liever niet meer aannemen.

Er bestaat een informeel circuit met informele afwegingen.

- Medewerkers geven aan dat naast de formele wervingsprocedures er een informeel circuit operationeel is met informatie over medewerkers, bijvoorbeeld over hoe medewerkers liggen bij leidinggevendenden;
- Omgekeerd bestaan er ook beelden over leidinggevendenden en over de werksfeer op posten die medewerkers soms weerhouden op bepaalde functies te solliciteren.

2.2.3

Ook medewerkers in latere carrière-fases reageren soms selectief

Waar jongere medewerkers bij voorkeur bevorderingen zoeken, gelden voor sommige medewerkers die zich in de latere fase van hun carrière bevinden allerlei overwegingen om selectief te solliciteren.

- Medewerkers die geen zicht meer hebben op leidinggevende functies hebben ook veelal weinig mogelijkheden voor een hogere schaal. Zij reageren daarom op het eigen schaalniveau en vrijwel niet op functies in een lagere schaal, omdat dan het schaalbehoud lastig is;
- Medewerkers geven aan dat in de leeftijd 50+ selectief solliciteren verstandig is, omdat lijnmanagers vaak of de perfecte match nastreven of (onbewust) op de schalen 12 en 13 liever een jongere, flexibele medewerker aannemen;
- Hardship posten zijn voor medewerkers in de latere fase van hun carrière niet altijd een realistische of meest wenselijke optie, om redenen van leeftijd en gezondheid;
- Medewerkers geven aan dat het weinig zin heeft belangstelling te tonen voor functies waar het hart en motivatie niet ligt.

2.3 Schaarste aan specialisten op specifieke beleidsterreinen doordat BZ via IBBZ generalisten aanneemt en specialisten vaak ook generalistische functies ambiëren

Voor specialistische functies aan de beleidskant zijn binnen BZ niet altijd medewerkers met de vereiste specifieke kennis en expertise te vinden. Het gaat hierbij om gebieden als ontwikkeling van infrastructuur, klimaatbeleid of onderwijs in OS-landen. Dit levert knelpunten op bij de uitvoering van programma's waarvoor specifieke expertise nodig is. Ook ontstaan knelpunten als wijzigingen in kabinetsprioriteiten vragen om specialisten uit andere of nieuwe disciplines (bijvoorbeeld veiligheidsbeleid in de MENA-regio).

Deels wordt dit veroorzaakt doordat de werving voor het IBBZ niet specifiek selecteert op benodigde specialismen.

- Relatief weinig deelnemers aan het IBBZ hebben een achtergrond in economie of in OS-gerelateerde disciplines;
- Deelnemers aan het IBBZ hebben nog altijd grotendeels vergelijkbare profielen en studie-achtergronden (internationale betrekkingen, juristen);
- De IBBZ-deelnemers die op OS zijn georiënteerd kunnen niet altijd een geschikte plek vinden op een post waar OS een rol speelt.

Binnen BZ bestaat een gevoelsmatige scheiding tussen generalisten die beleid en de diplomatie ambiëren en specialisten die thematiek in de ontwikkelingssamenwerking ambiëren. Hierdoor bestaat binnen BZ weinig sturing op de werving en doorstroming van generalisten naar specialisten en hebben generalisten volgens medewerkers een streepje voor in de BZ-cultuur. Specialisten lopen tegen beperkingen aan en ervaren dat het moeilijk is door te groeien vanuit – bijvoorbeeld – een specialistische functie op een post in Afrika.

Op de externe arbeidsmarkt zijn de voor BZ benodigde specialisten met kennis en expertise – ook die met een zwaar profiel – vaak wel beschikbaar. Nadeel is dat het in de huidige FBS-systematiek lang duurt voordat een functie te vervullen is met een tijdelijke of externe medewerker, omdat vaak eerst de gehele procedure in het FBS moet worden doorlopen.

BZ-medewerkers die vanwege specialistische kennis op een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd zijn aangenomen willen na afloop van de overeenkomst meestal bij BZ blijven werken. Wanneer specialistische beleidsmedewerkers in vaste dienst komen – zowel BZ-specialisten op arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd als externen die bijvoorbeeld op detachingsbasis voor BZ hebben gewerkt – gaan zij na verloop van tijd ook deelnemen aan het FBS. Veelal reageren zij dan ook op de generalistische functies wat ertoe kan leiden dat hun expertise – waarvoor zij uiteindelijk binnen waren gehaald – niet meer wordt gebruikt.

2.4 Weerstand tegen het in vaste dienst nemen van medewerkers van buiten BZ ontstaat vanwege gevoelens van 'esprit de corps' en huiver voor oneigenlijke concurrentie

Onder vaste medewerkers aan de beleidskant bestaat gevoelsmatig de nodige weerstand tegen het laten instromen op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd van medewerkers van buiten BZ met een overeenkomst voor bepaalde tijd en extern ingehuurde medewerkers. Hierdoor ontstaat (op emoties gebaseerde) weerstand tegen het in vaste dienst nemen van mensen die de binnen BZ benodigde aanvullende kennis en expertise kunnen meebrengen. Een versterkende factor hierbij is dat beleidsmedewerkers met arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd doorgaans niet weg willen bij BZ waardoor instroom van buiten sneller als extra concurrentie voor schaarse plekken wordt gezien.

Werken bij BZ is voor veel (overplaatsbare) medewerkers een investering in een levenslange loopbaan. Het 'esprit de corps' - gevoel is daarbij vrij sterk aanwezig. Medewerkers geven aan dat ze een flinke persoonlijke investering hebben gedaan en nog steeds doen als medewerker van BZ. Hieronder verstaan zij het vele verhuizen naar verschillende landen, het opofferen van sociaal leven in Nederland en de opofferingen die zij vragen van hun partner. Sommige BZ-medewerkers zijn van mening dat juist de strenge selectie aan de voet voor het IBBZ mensen geschikt maakt voor een BZ-carrière en dat dit niet automatisch geldt voor de medewerkers die via een andere weg bij BZ in dienst komen.

Ondanks de waardering voor kennis en kunde van medewerkers van 'buiten' blijft het sentiment aanwezig dat medewerkers die niet aan de voet zijn geworven voor een deel het gevoel en de expertise missen voor het werk bij BZ. Dat leidt ertoe dat ook BZ-medewerkers op arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (ook als ze er 5 of 7 jaar werken) niet door iedereen als 'echte BZ-medewerker' worden gezien. Voor de volledigheid: er zijn ook veel medewerkers bij BZ die de exclusiviteit en de bijzonderheid van het IBBZ-traject relativeren (waaronder voormalige deelnemers) en aangeven dat wat je daar als medewerker leert ook door anderen aan te leren is.

2.5 Effectief P-beleid, waaronder heldere beoordelingen, krijgt in de praktijk nog moeilijk vorm. Werven en selecteren vindt daardoor niet altijd plaats op basis van volledige informatie over kandidaten

Lijnmanagers zijn nog niet altijd in staat de aan hen toebedeelde taken en verantwoordelijkheden op het gebied van beoordelen, begeleiden en ontwikkelen van medewerkers in te vullen. Wederzijdse verwachtingen tussen lijnmanagers, HDPO en medewerkers over rollen en informatievoorziening rond werving en selectie lopen uiteen. Eerlijke en heldere beoordelingen van capaciteiten van medewerkers zijn niet vanzelfsprekend en vormen daardoor geen heldere informatie voor lijnmanagers.

2.5.1 Lijnmanagers zijn nog niet altijd geëquipeerd in begeleiden en ontwikkelen medewerkers

- Lijnmanagers geven aan dat met het nieuwe HR-beleid in 2015 veel verantwoordelijkheid bij hen is neergelegd, zonder voldoende begeleiding of voorbereiding. Het voeren van wervingsgesprekken, p-gesprekken en de begeleiding van medewerkers zijn toegevoegd aan al bestaande inhoudelijke en politieke taken. Met name CdP's geven aan dat het takenpakket wringt qua inspanning en tijdsbesteding;
- Het coachen, begeleiden en helpen ontwikkelen van medewerkers voor de vervolgstap in hun carrière is nog niet vanzelfsprekend een kernactiviteit van lijnmanagers. De meeste lijnmanagers zijn niet specifiek geworven op de benodigde kennis en vaardigheden voor personeelsmanagement en ervaren het aanbod voor training en development vanuit HDPO als statisch en theoretisch;
- Diverse lijnmanagers geven aan dat ze nauwelijks beoordeeld worden op hun optreden als personeelsmanager, maar wel expliciet op de beleidsinhoudelijke kant en het (politiek) bedienen van de DG's en de bewindspersonen. Deze kant van hun functie krijgt dan makkelijk voorrang.

2.5.2 Wederzijdse verwachtingen organisatie, lijnmanagers en medewerkers rondom werving en selectie lopen uiteen

- In de perceptie van het hogere management en van HDPO hechten lijnmanagers nog aan de situatie van vóór 2015, met een gegarandeerde 'levering' van medewerkers voor openvallende functies door de centrale personeelsdirectie HDPO;
- Onder lijnmanagers leeft de wens dat HDPO hen rond werving en selectie - maar ook rond complexere problemen en situaties rond het functioneren of

(her)plaatsen van medewerkers – actiever gaat ondersteunen en (complexe) problematiek uit handen neemt;

- Medewerkers ervaren dat het moeilijk is duidelijkheid van lijnmanagers of van HDPO te krijgen bij vragen over (mogen) reageren op openstaande functies. HDPO geeft aan dat medewerkers zich niet realiseren dat zij met vragen naar hun leidinggevendenden moeten stappen en niet naar HDPO.

2.5.3 *Eerlijke en heldere P-beoordelingen medewerkers zijn volgens vele geïnterviewden niet vanzelfsprekend, heldere informatie voor lijnmanagers over kandidaten voor functies ontbreekt soms*

- BZ-medewerkers koesteren de relatie. Dit aspect van de organisatiecultuur werkt volgens zowel lijnmanagers als medewerkers door in de personeelsgesprekken tussen lijnmanagers en medewerkers. Eerlijke beoordelingen en feedback zijn niet vanzelfsprekend;
- Hierdoor kan een lijnmanager die kandidaten werft voor een openstaande functie er niet altijd van op aan dat een goede beoordeling van een medewerker de werkelijkheid getrouw weerspiegelt. Onduidelijkheden over capaciteiten werken door in de kwaliteit van de matching tussen functies en medewerkers en leiden ertoe dat lijnmanagers eerder het informele circuit opzoeken;
- Helder benoemen van aandachtspunten in werkresultaten, verbeteringsgericht afspraken maken en daadkrachtig optreden bij minder goed functioneren worden te vaak vermeden. Dit helpt de medewerker in kwestie niet zich te verbeteren en een realistische en gepaste vervolgstap in de carrière na te streven;
- Lijnmanagers sturen medewerkers nog vooral aan op competenties en nog niet standaard op SMART resultaatverplichtingen en –afspraken.

2.6 **Lijnmanagers hebben geen overzicht op beschikbare kandidaten, een totaalbeeld van beschikbaar en toekomstig benodigde 'human capital' ontbreekt binnen BZ**

2.6.1 *Lijnmanagers geven aan bij werving geen overzicht te hebben op geschikte kandidaten*

- Lijnmanagers hebben bij het werven voor een functie weinig zicht op welke geschikte medewerkers er binnen BZ beschikbaar zijn. Ze geven aan soms terug te vallen op het informeel polsen van mensen die ze kennen of waarmee ze goede ervaringen hebben;
- Het inrichten van een voor elke lijnmanager raadpleegbare database met de kennis, ervaring en capaciteiten van kandidaten kon in het verleden niet op goedkeuring van de OR rekenen en de invoering hiervan heeft nu ook te maken met de beperkingen vanuit de AVG. De beschrijving van profielen in People Inc is gebeurd door de medewerker zelf en wordt op vrijwillige basis ingevuld;
- Sommige lijnmanagers op de posten ervaren het als complicerend dat zij voor medewerkers voor het financiële en het consulaire domein te maken hebben met twee verschillende domeinstuurders;
- HDPO gaf voor de invoering van het vernieuwde HR-beleid ook een inhoudelijke visie over een medewerker. Nu is er de P-schouw en de p-gesprekken, maar er is geen plek meer in de organisatie waar de verzamelde kennis van wat BZ-medewerkers kunnen samenkomt.

2.6.2 *Er is weinig overzicht over het geheel aan human capital binnen BZ*

- De beleving onder lijnmanagers is dat HDPO de mensen en de organisatie minder goed kent dan voorheen. Er zijn geen Personeelsmanagementadviseurs (PMA) meer die de capaciteiten en kenmerken van de medewerkers kennen.
- BZ kent nog weinig specifieke sturing voor werven en plaatsten van functiegroepen (bijvoorbeeld economisch beleidsmedewerkers en OS-specialisten). Voor OS zijn hiervoor wel bewegingen in gang gezet;

- Een BZ-brede inventarisatie van de capaciteiten van beschikbare medewerkers, functies van de toekomst en daarvoor benodigde opleiding en ontwikkeling ontbreekt. Wel stellen directies en posten strategische personeelsplannen (SPP) op en stelt HDPO een meerjarig personeelsplan (MPP) op. HDPO geeft aan dat de SPP's en het MPP nog te weinig op elkaar aansluiten en dat meetbare doelen en meerjarig plannen te vaak ontbreken;¹²
- Beleid voor structurele uitwisseling van kennis en expertise tussen BZ en andere internationaal opererende departementen en organisaties – via uitwisselingen, detacheringen en gezamenlijke projecten - is nog niet genoeg ontwikkeld.

2.7 Verschillen van inzicht in de flexibiliteit van HR-kaders en regels leidt tot fricties, HR-beleid ondersteunt mede daardoor niet optimaal de inhoudelijke doelstellingen

2.7.1 Fricities over interpretatie van de HR-kaders en regels

- Zowel lijnmanagers als medewerkers geven aan zich door de regels en de kaders van het HR-beleid soms beperkt te voelen in hun keuze voor kandidaten en functies. Veel geïnterviewden ervaren de adviezen van HDPO over matching en plaatsing als vrij dwingend. Regelmatig leidt dit tot teleurstellingen en frustraties;
- HDPO geeft aan dat ze door de Bestuursraad zijn aangewezen om de kaders te toetsen op basis van vaste criteria die door de Bestuursraad zijn vastgesteld. HDPO geeft aan dat lijnmanagers bij hun DG kunnen vragen – met onderbouwing - of ze van de kaders en het advies van HDPO mogen afwijken;
- HDPO geeft aan een paradox te ervaren: de lijnmanagers én de medewerkers willen graag dat er kaders bestaan om op terug te kunnen vallen, voor iedereen duidelijkheid te scheppen en eerlijke en gelijke kansen voor iedereen te waarborgen. Maar tegelijkertijd wekken de kaders weerstand op vanwege de beperkingen die ze geven.

2.7.2 Huidige HR-beleid is vooral randvoorwaardelijk, ondersteunt niet altijd de inhoudelijke doelstellingen van BZ als organisatie

- Diverse geïnterviewden gaven aan het huidige HR-beleid vooral te ervaren als een verzameling kaders en regels ter ondersteuning van het systeem van functieroulatie en –plaatsing. De kaders en regels bemoeilijken de inzet van de meest geschikte mensen op het juiste moment op de voor BZ belangrijkste doelstellingen;
- Diverse geïnterviewden geven aan beleid te missen dat zich richt op wat BZ in de toekomst nodig heeft aan mensen en capaciteiten. Ze missen heldere keuzes omtrent benodigde specialismes, differentiatie in loopbaanpaden en criteria voor het extern werven van benodigde kennis en expertise;
- Beleid om medewerkers die - buiten het IBBZ om – bij BZ instromen te integreren (zoals onboarding) in de BZ-cultuur is nog niet uitontwikkeld;
- Een aantal geïnterviewden gaf aan dat de zoektocht naar quick fixes ('laaghangend fruit') voor verbetering van het in 2015 ingevoerde HR-beleid al enige jaren gaande is;
- Diverse geïnterviewden pleiten daarom voor een volledige evaluatie van het in 2015 ingevoerde HR-beleid op basis van alle beschikbare informatie, waaronder dit ADR-rapport. Een evaluatie na 5 jaar is bij de invoering ervan ook voorzien.

¹² Ministerie van BZ, MPP 2021-2024, p. 26

3 Uitkomsten data-analyse formatie en bezetting, externe inhuur, langdurig openstaande vacatures en bevorderingen

3.1 Discrepantie tussen bezetting en formatie in zowel aantallen als schalen

Uit de kwantitatieve analyse op basis van gegevens van HDPO blijkt dat er een discrepantie is tussen de bezetting en de formatie¹³ in zowel aantallen als in schalen.¹⁴ Deze discrepantie kan gezien worden als een van de oorzaken waarom bepaalde functies moeilijk kunnen worden vervuld.

Uit de onderstaande tabel A blijkt dat er per saldo een tekort is aan 88 BZ-medewerkers. Ten aanzien van de bezetting van de beheersfuncties is er een tekort van 146, vooral aan schalen 6 tot en met 10. Bij de beleidsfuncties is er een tekort aan bezetting op met name schaal 12, maar er is ook een overschot van 58, met name vanaf schaal 14 en hoger.¹⁵

Tabel A. Overzicht formatie versus bezetting per schaal

Schaal	Formatie	Bezetting	Vershil
1		1	1
2			
3			
4	9	9	
5	13		-13
6	87	64	-23
7	136	113	-23
8	355	290	-65
9	223	190	-33
10	215	225	10
11	496	533	37
12	656	592	-64
13	454	468	14
14	210	230	20
15	121	132	11
16	69	72	3
17	39	70	31
18	13	11	-2
19	4	12	8
Totaal	3.100	3.012	-88

Bron: P-Direkt via HDPO (stand per 1-8-2020)

¹³ De formatie van BZ bestaat uit vaste en tijdelijke formatieplaatsen, maar er bestaan ook nog zogenaamde niet-formatieve formatieplaatsen. Het geheel van vaste, tijdelijke en niet-formatieve formatieplaatsen wordt ingevuld door BZ-medewerkers met een arbeidsovereenkomst voor zowel een onbepaalde tijd als een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd én door externe medewerkers. Onder deze laatste categorie vallen medewerkers die bij BZ zijn gedetacheerd en die via externe organisaties worden ingehuurd.

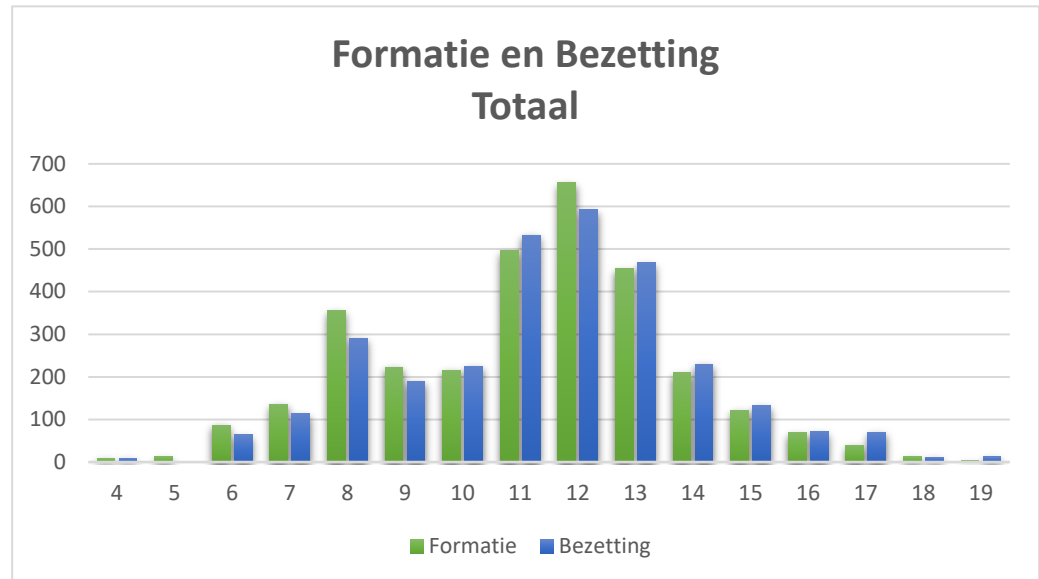
Uitgangspunt bij deze analyse is dat BZ-medewerkers de bezetting vormen voor de vaste en tijdelijke formatieplaatsen en dat de externe inhuur wordt gebruikt voor het oplossen van tijdelijke frictie.

¹⁴ Er bestaan verschillen tussen de BZ-formatie (vaste en tijdelijke formatieplaatsen) en de beschikbare bezetting aan BZ-medewerkers (ambtenaren met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde en bepaalde tijd)

¹⁵ Het tekort van 88 fte is opgebouwd uit een tekort van 223 fte en een surplus van 135 fte op diverse schalen. Er is dus een tekort van 223 fte BZ-medewerkers op diverse schalen, maar er zijn dus ook 135 fte BZ-medewerkers met een schaal waar in de formatie geen ruimte voor is.

In grafiek A is goed zichtbaar dat de tekorten zich met name in de lagere schalen en schaal 12 bevinden en dat het surplus aan medewerkers zich vooral in de schalen 10, 11, 13 en hoger bevindt. Dat wil overigens niet zeggen dat deze medewerkers geen functie binnen BZ vervullen. Uit de data-analyse blijkt dat zij veelal op niet-formatieve formatieplaatsen zijn geplaatst.

Grafiek A. Formatie versus bezetting per schaal



Bron: P-Direkt via HDPO (stand per 1-8-2020)

Om beter inzicht te krijgen zijn in de volgende paragrafen de vergelijkingen tussen de formatie en de bezetting per stroom (beleid en beheer) uitgewerkt.

3.1.1

De bezetting op beleidsfuncties is groter dan de bijbehorende formatie

Uit de vergelijking in de tabel B op de volgende bladzijde van het aantal formatieplaatsen en het aantal BZ-medewerkers uit de beleidsstroom blijkt dat er per saldo 58 fte BZ-medewerkers meer zijn dan waarvoor ruimte is in de formatie. Ondanks het surplus is er sprake van een relatief groot tekort aan BZ-medewerkers op schaal 12.

Bij schaal 11 is sprake van surplus, terwijl op die schalen vacatures open staan (zie paragraaf 3.2.1). Dat wil overigens niet zeggen dat deze medewerkers geen functie binnen BZ vervullen. Uit de data-analyse blijkt dat zij veelal op niet-formatieve formatieplaatsen zijn geplaatst of op functies met een hogere schaal.

Tabel B. Overzicht formatie versus bezetting per schaal voor de stroom 'beleid'

Schaal	Formatie	Bezetting	Vershil
1		1	1
2			
3			
4			
5	9		-9
6			
7			
8	3	3	
9	14	8	-6
10	7	22	15
11	351	380	29
12	534	479	-55
13	374	390	16
14	200	217	17
15	120	130	10
16	69	72	3
17	39	70	31
18	13	11	-2
19	4	12	8
Totaal	1.737	1.795	58

Bron: P-Direkt via HDPO (stand per 1-8-2020)

3.1.2 De bezetting op beheersfuncties is op bijna alle schaalniveaus kleiner dan de bijbehorende formatie

Uit de vergelijking in tabel C van het aantal formatieplaatsen en het aantal BZ-medewerkers uit de beheerstream blijkt dat er per saldo 146 fte BZ-medewerkers minder zijn dan waarvoor ruimte is in de formatie. Op enkele (hogere) schalen na is er nagenoeg op alle andere schalen in de beheersfuncties sprake van tekorten aan BZ-medewerkers.

Tabel C. Overzicht formatie versus bezetting per schaal voor stroom 'beheer'

Schaal	Formatie	Bezetting	Vershil
1			
2			
3			
4	9	9	
5	4	0	-4
6	87	64	-23
7	136	113	-23
8	352	287	-65
9	209	182	-27
10	208	203	-5
11	147	153	6
12	120	113	-7
13	80	78	-2
14	10	13	3
15	1	2	1
16			
17			
18			
19			
Totaal	1.363	1.217	-146

Bron: P-Direkt via HDPO (stand per 1-8-2020)

3.1.3

Inzet extern ingehuurde medewerkers hoog bij beheerstream

Het tekort aan bezetting op functies in de beheerstream wordt ondervangen met externe inhuur (via externe organisaties en detacheringen). Uit tabel D blijkt dat met name de DGES- en PSG-kolom gebruik maken van extern ingehuurde medewerkers. Voor DGES betreft dit met name ingehuurde medewerkers voor DCV/CSO en voor PSG met name DBV, COM en 3W. Het percentage extern ingehuurde medewerkers ligt voor de overige kolommen redelijk dichtbij elkaar.

Tabel D. Verhouding externe inhuur in relatie tot de formatie per kolom (stand per 1-8-2020)

	DGBEB	DGES	DGIS	DGPZ	PSG	POSTEN	Overige	Totaal
Formatie	126	467	296	297	1.075	830	9	3.100
Externe inhuur	7	155	16	28	149	59		414
	6%	33%	5%	9%	14%	7%		13%
Totaal								

Bron: P-Direkt via HDPO (stand formatie per 1-8-2020, aantal externe inhuur per 31-01-2020)

In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de analyse van de moeilijk vervulbare vacatures en dan met name waar deze zich in de organisatie bevinden en om welke functies dat gaat.

3.2

Langdurig openstaande vacatures gelijk verdeeld over de kolommen BZ, DG-BEB is uitschieter, impact op kleinere posten als hoog ervaren

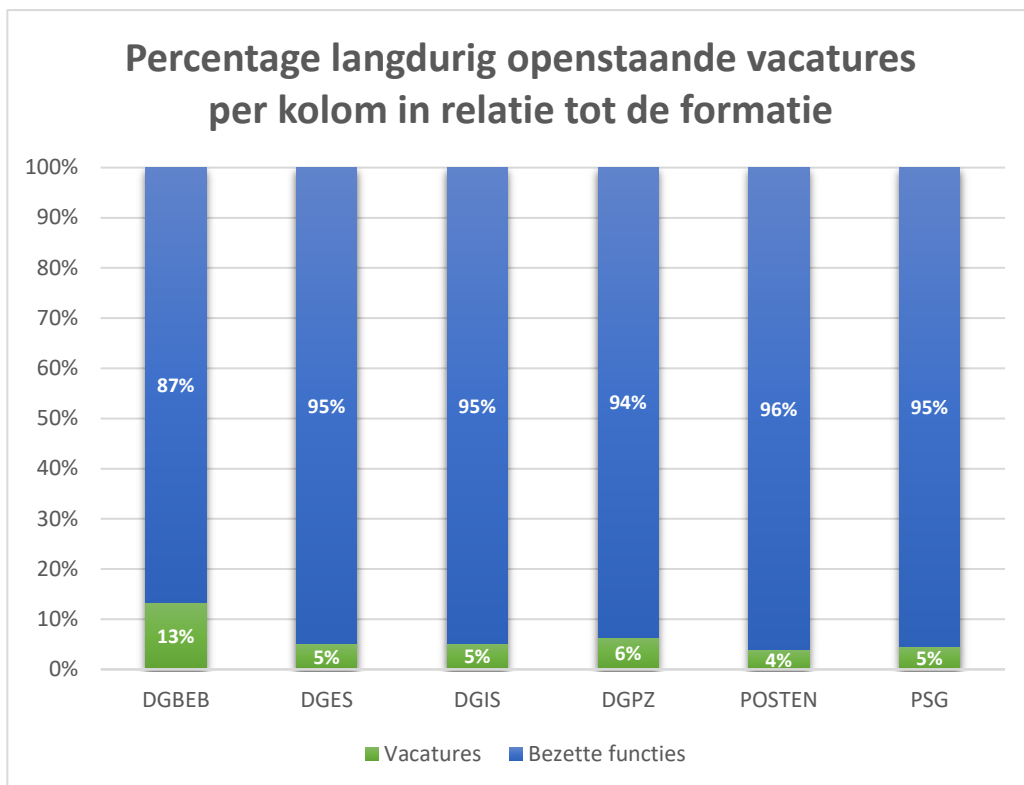
Om te bepalen wanneer sprake is van moeilijk vervulbare vacatures is een analyse uitgevoerd op de functies (excl. CTF) die gedurende overplaatsingsronde 2019 meer dan 90 dagen open hebben gestaan en tenminste eenmaal zijn gepubliceerd en waarop geen plaatsing heeft plaatsgevonden.

Er is voor de overplaatsingsronde 2019 gekozen, omdat hiervoor een complete dataset beschikbaar was. En er is voor een periode van langer dan 90 dagen gekozen, omdat een kortere doorlooptijd om een vacature te vervullen als vrij normaal kan worden beschouwd.

Het aantal langdurig openstaande vacatures ligt rond 150 (gemeten per begin 2020). Langdurig openstaande vacatures voor beleidsfuncties betreffen met name schaalniveau 11 en 12 en voor beheersfuncties met name schaalniveau 8. Dit beeld komt overeen met de bevindingen uit het kwalitatieve deel van het onderzoek.

In de interviews is regelmatig het beeld aangehaald dat de problematiek van lang openstaande vacatures vooral bij de posten speelt. Grafiek B op de volgende bladzijde laat zien dat percentages langdurige openstaande vacatures per kolom, met uitzondering van DGBEB, vrijwel gelijk zijn aan de percentages bij posten. De impact van een langdurig openstaande functie wordt op kleine posten logischerwijs wel als groter ervaren en werd in de interviews relatief vaak genoemd.

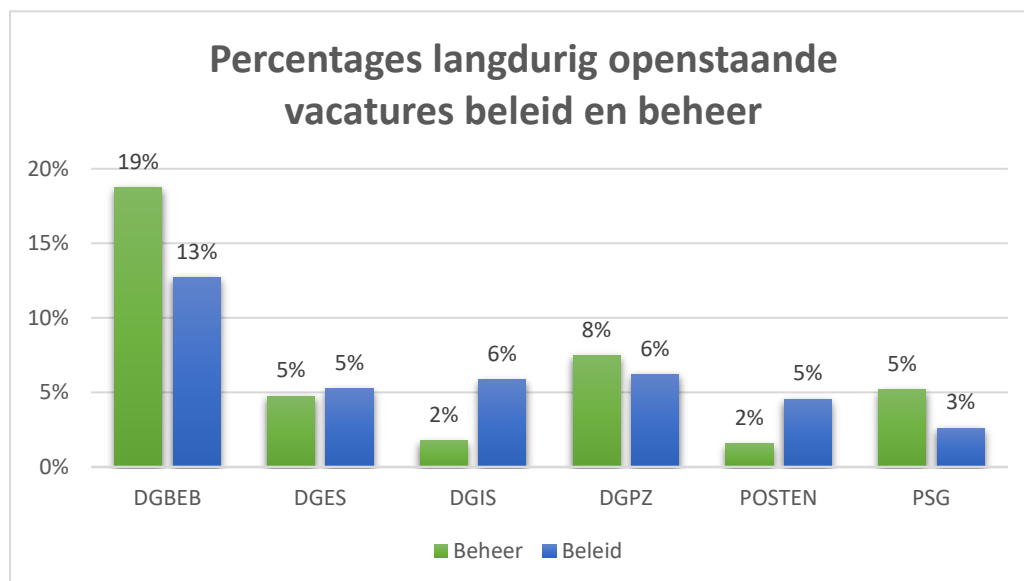
Grafiek B. Percentages langdurig openstaande vacatures **per kolom**



Bron: P-Direkt via HDPO (stand per 31-01-2020)

In grafiek C is een nadere onderverdeling gemaakt van de percentages langdurig openstaande vacatures naar beleid en beheersfuncties. Ook hier vallen de percentages van DGBEB op in verhouding tot de percentages van de overige kolommen.

Grafiek C. Percentages langdurig openstaande vacatures per stroom beleid en beheer per kolom ten opzichte van de formatie



Bron: P-Direkt via HDPO (stand per 31-01-2020)

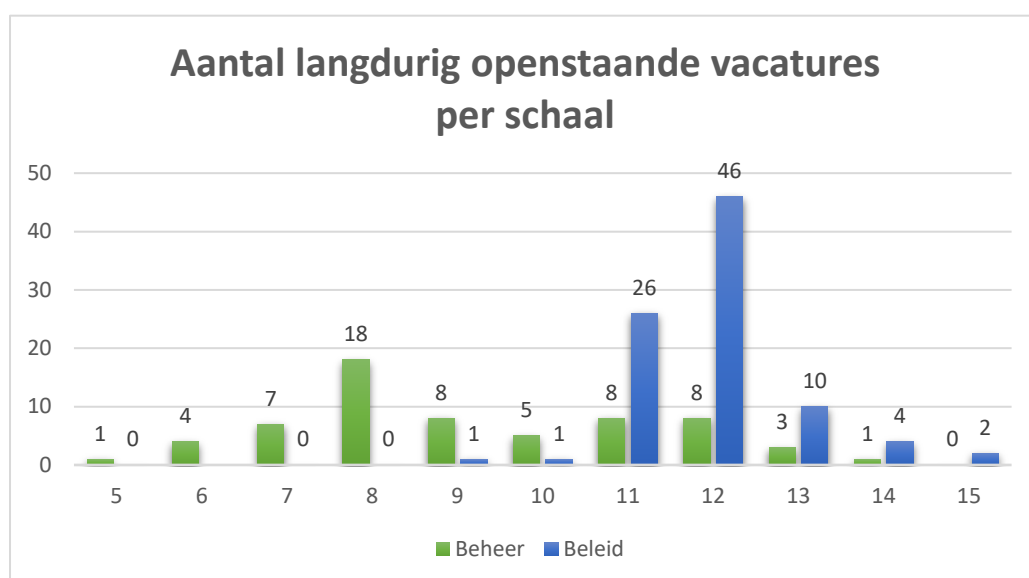
3.2.1 *Het aantal langdurig openstaande vacatures voor beleidsfuncties betreft met name schaalniveau 11 en 12 en voor beheersfuncties met name schaalniveau 8*

Uit de grafiek D over het aantal langdurig openstaande vacatures per schaal blijkt dat het aantal langdurig openstaande vacatures voor beleidsfuncties met name schaalniveau 11 en 12 betreft en voor beheersfuncties met name schaalniveau 8.

Wat hierbij opvalt is dat er op schaalniveau 11 voor de beleidsfuncties zowel sprake is van langdurig openstaande vacatures en tegelijkertijd sprake is van een surplus op de bezetting aan BZ-medewerkers ten opzichte van de formatie.

Uit een nadere data-analyse blijkt dat 20 medewerkers uit de beleidsstroom met een persoonlijke schaal 11 op functies zijn geplaatst met een hogere schaal.¹⁶ Dit kan een verklaring zijn voor het ontbreken van voldoende interesse voor beleidsfuncties op schaal 11. Dit beeld komt overeen met de bevindingen uit het kwalitatieve deel van het onderzoek.

Grafiek D. Aantal langdurig openstaande vacatures per schaal



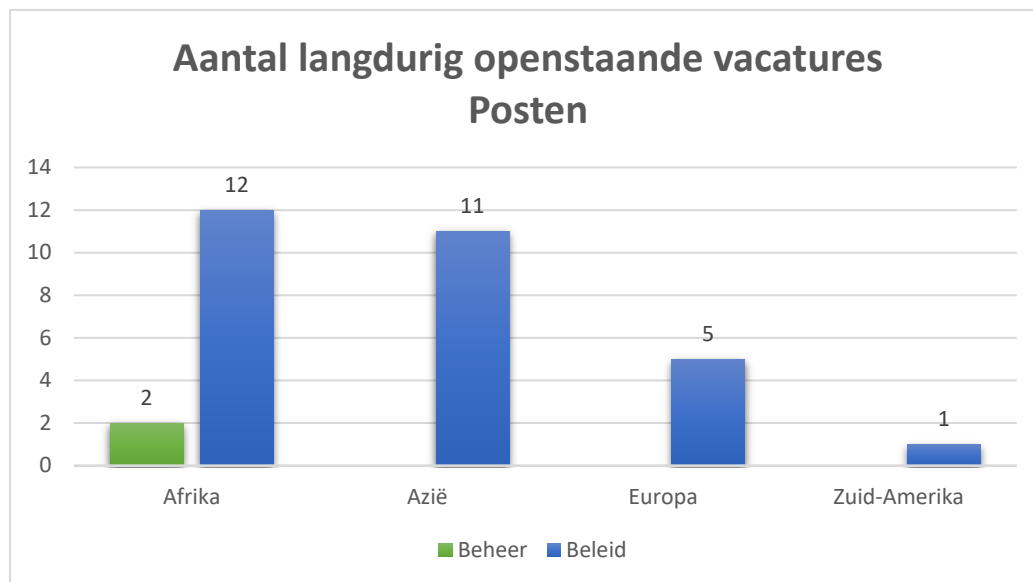
Bron: P-Direkt via HDPO (stand per 31-01-2020)

¹⁶ De data-analyse wijst uit dat deze medewerkers zijn geplaatst op een hogere schaal dan hun persoonlijke schaal. Uit de data kan niet worden afgeleid of dit voorafgaand is aan bevordering. Doorgaans zullen deze medewerkers niet weer op een S11 solliciteren

3.2.2 *De data-analyse bevestigt dat langdurig openstaande vacatures bij posten vooral in de regio Afrika en Azië voorkomen*

Uit de grafiek E blijkt dat langdurig openstaande vacatures bij posten vooral in de regio Afrika en Azië voorkomen. De absolute aantallen zijn zoals hierboven vermeld lager dan bij de kolommen op het departement in Den Haag, maar de impact van een openstaande vacature op een individuele post is vaak hoog. Deze bevinding komt overeen met de bevindingen uit het kwalitatieve deel van het onderzoek.

Grafiek E. Aantal langdurig openstaande vacatures posten per regio



Bron: P-Direkt via HDPO (stand per 31-01-2020)

In de bijlage is een grafiek opgenomen met een nadere onderverdeling van het aantal langdurig openstaande vacatures per post.

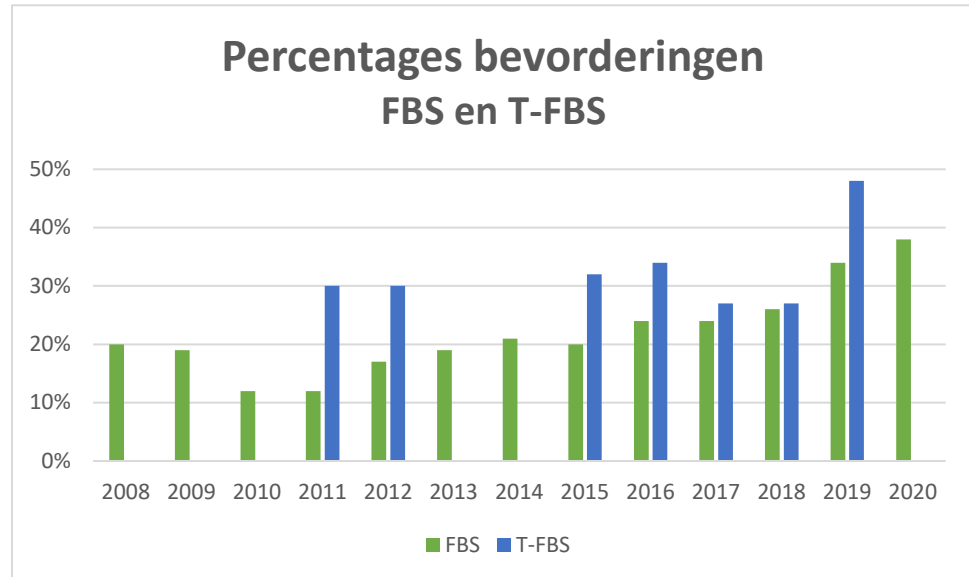
3.3 **Percentage bevorderingen sinds 2015 gestegen, uitschieters bij T-FBS**

Grafiek F op de volgende bladzijde laat de percentages bevorderingen zien voor zowel de FBS als de T-FBS rondes van de afgelopen jaren. Hieruit blijkt dat de percentages bevorderingen voor zowel het FBS en T-FBS sinds 2015 toenemen. Uit de grafiek blijkt ook dat de percentages bevorderingen in het T-FBS sinds 2015 hoger zijn dan in het FBS.¹⁷

De afwijking tussen de percentages van de FBS- en het T-FBS-rondes kan –zoals ook in hoofdstuk 1, paragraaf 1.5.3 besproken - volgens HDPO deels worden verklaard doordat de bevorderingen in het FBS veelal lopen via besluitvorming waarbij de Bestuursraad vooraf betrokken is.

¹⁷ Voor 2020 waren de data van bevorderingen in het T-FBS nog niet beschikbaar ten tijde van de kwantitatieve analyse

Grafiek F Ontwikkeling bevorderingen tijdens de FBS en T-FBS rondes in de afgelopen jaren



Bron: Evaluatie FBS 2017, 2018 en 2019

4 Dilemma's

4.1 Open markt in gesloten systeem: hoge commitment, weinig verversing

In het huidige systeem ontstaan met enige regelmaat mismatches tussen vraag en aanbod. Aan de beheerskant van BZ wordt dit in toenemende mate al opgelost door sneller extern te werven. Een door de ADR geraadpleegde externe HR-expert bevestigt dat BZ getalsmatig een te kleine organisatie is voor het huidige model met een interne arbeidsmarkt en een gesloten systeem 'for diplomats only'.

BZ is in de kern een loopbaandienst, waarbij er geen 'up or out' principe geldt. Vanzelfsprekend zal niet iedere medewerker lijnmanager of CdP kunnen worden. Er ontbreekt een uitgewerkte methodiek om deze medewerkers optimaal op hun sterktes in te blijven zetten.

Medewerkers melden gedurende het onderzoek de nodige zorgpunten, maar over het geheel genomen willen medewerkers niet weg bij BZ. Dat is een positief teken over de organisatie. Tegelijkertijd brengt hoge commitment van medewerkers het risico mee van 'overinvestment'¹⁸ waarbij medewerkers de voordelen van werken bij BZ en de relatie met de organisatie niet meer kunnen of willen missen. Op het moment dat functies niet worden vervuld of competenties niet meer aansluiten bij wat de BZ-organisatie nodig heeft, kan de balans met het organisatiebelang in gevaar komen.

Voor de BZ-medewerkers is de huidige situatie ook niet optimaal in termen van hun eigen duurzame inzetbaarheid en employability. In de praktijk komt verrijking van kennis- en expertise via werken bij (of intensief samenwerken met) andere departementen binnen de Rijksoverheid of andere internationale organisaties niet gemakkelijk tot stand.

4.2 Tegenovergestelde denkrichtingen binnen BZ over oplossingen

Een deel van de geïnterviewden binnen BZ ziet het probleem van het niet of moeilijk vervullen van een aantal vacatures aan de beleidskant als een onvolkomenheid in de attitude van de medewerkers. De oplossing moet in deze visie komen van wijzigingen in de opstelling, motivatie en gedrag van de medewerkers, bijvoorbeeld doordat ze op meer functies (moeten) reageren.

Een ander deel van BZ ziet het probleem als een systeemkwestie: moet BZ wel verder met functieroulatie in een gesloten systeem? Hier beziet men het vervullen van vacatures als een vraag- en aanbodkwestie. Zijn er wel de juiste mensen, kennis en expertise aanwezig binnen BZ? Als geschikte medewerkers niet beschikbaar zijn, dan is in deze visie de oplossing om reguliere functies binnen BZ open te stellen voor kandidaten van buiten (andere departementen, reguliere arbeidsmarkt).

¹⁸ Deze HRM-benadering staat bekend als overinvestment employment relationship. Kenmerken zijn hoge continuance commitment van de medewerkers, niet weg willen (kunnen) omdat men privileges niet wil missen. Zie ook: Tsui, A. S., Pearce, J. L., Porter, L. W., & Tripoli, A. M. (1997). Alternative approaches to the employee-organization relationship: Does investment in employees pay off? *Academy of Management Journal*, 40, pp. 1089-1121.

Ruwweg bestaan binnen BZ momenteel twee denkrichtingen. De ene denkrichting bepleit deels terug te bewegen naar een centrale rol voor personeelsdirectie HDPO, die beslissingen gaat nemen over plaatsingen en die ingewikkelde HR-problematiek uit handen neemt van de lijnmanagers. De andere denkrichting bepleit vaker en sneller openstellen van beleidsfuncties (zowel medewerkers als lijnmanagement) voor externe werving.

Veel geïnterviewden geven aan voorstander te zijn van een minimum-plaatsingstermijn van 4 jaar op een functie om de mobiliteit te temperen, onder andere omdat de kennis en effectiviteit op een functie in het vierde jaar hoog is. Maar er zijn ook medewerkers die voorstander zijn van minder beperkingen op mobiliteit en het wisselen van functie omdat na drie jaar op één functie een verzadigingseffect zou optreden.

4.3 Fricities en de behoefte aan een nieuw sociaal contract

De huidige HR-systematiek is een variant van een loopbaandienst, waarbij – binnen centraal bepaalde kaders - de nodige vrijheid en autonomie bestaat voor lijnmanagers en medewerkers bij het intern werven en solliciteren. Binnen deze hybride situatie bestaan de nodige fricties – die in dit rapport zijn beschreven – die binnen de status-quo niet structureel zijn op te lossen.

Tijdens het onderzoek en in de interviews hebben lijnmanagers en medewerkers (impliciet en expliciet) de behoefte geuit aan een 'nieuw sociaal contract' tussen de het ministerie van BZ (vertegenwoordigd door de Bestuursraad) en de medewerkers én lijnmanagers. Omdat BZ en de wereld veranderen is er behoefte aan explicitering van wederzijdse verwachtingen over carrièrepaden en aan wederzijdse investeringen (bijvoorbeeld ontwikkeling van kennis en kunde van mensen) in het succesvol maken van BZ. Het moet duidelijk zijn wat BZ verwacht van zijn medewerkers en wat BZ hen daarbij te bieden heeft.

De ADR benoemt de bovenstaande dilemma's zonder stelling in te nemen, maar geeft in de hierop volgende aanbevelingen handelingsperspectief bij keuzes die BZ kan maken.

5 Handelingsperspectieven

De ADR heeft in interviews gevraagd naar mogelijke verbeteringen op korte en midden-lange termijn aan het huidige FBS en de systematiek van vervullen van openstaande functies. De ADR stelt op basis hiervan en op basis van eigen inzichten het volgende handelingsperspectief voor.

BZ kan binnen de bestaande systematiek al een aantal verbeteringen doorvoeren. Tegelijk zijn er meer fundamentele keuzes over de toekomst van het HR-beleid die BZ kan maken vóór het volgende FBS van start gaat. Over deze keuzes dient in 2020 op het niveau van de Bestuursraad een open en taboeeloze discussie tot stand te komen.

1. Laat het HR-beleid meer de hoofddoelstellingen van BZ ondersteunen en geef HDPO daarbij een stevigere rol

- Organiseer functieroulatie en plaatsing meer vanuit het belang van de organisatie. Maak het eenvoudiger de juiste mensen met de juiste expertise te koppelen aan de belangrijkste beleidsdoelstellingen van BZ. Maak hierbij bijvoorbeeld gebruik van de ervaringen rond het lidmaatschap van de VN-veiligheidsraad en crisissituaties;
- Laat DG's de aanwezige flexibiliteit die de HR-kaders momenteel al bieden structureel en actiever gebruiken of breidt deze flexibiliteit uit. Overweeg om de Bestuursraad - in een beperkt aantal benodigde gevallen - medewerkers, kennis en expertise toe te laten wijzen aan bestaande en (onverwacht) opkomende beleidsprioriteiten. Streef naar heldere functiecriteria en vereisten (talenkennis, expertise en ervaring). Stimuleer kennisopbouw door medewerkers en kennisborging op cruciale terreinen;
- Geef ruimte aan verschillende carrièreperspectieven voor BZ-medewerkers, naast het dominante standaard perspectief 'beleidsmedewerker tot CdP'. Maak van specifieke expertise in de diepte opbouwen (vooral op de hoofddoelstellingen en op cruciale dossiers) en van het managen van projecten een erkend en gewaardeerd einddoel voor een carrière binnen BZ;
- Breng HDPO meer in de positie van adviseur van de Bestuursraad met gezag en een lange-termijn blik. Maak zichtbaarder dat HDPO het HR-beleid uit naam van de Bestuursraad uitvoert. Geef HDPO meer middelen om lijnmanagers professionele begeleiding te geven bij hun P-verantwoordelijkheid. Equipeer en mandateer HDPO om – vanuit het organisatiebelang – meer inhoudelijk over kandidaten te adviseren bij werving en plaatsingen;
- Investeer in kennis, kunde en middelen om het human capital binnen BZ structureel in kaart te brengen en beter te benutten. Overweeg de vaardigheden en strategische waarde van het personeelsbestand van BZ (extern) te laten analyseren, bijvoorbeeld op basis van het Human Capital Model van Lepak en Snell.¹⁹

¹⁹ Lepak, D.P. & Snell, S.H. (1999) "The human resource architecture: toward a theory of human capital allocation and development". *Academy of Management Review*. Dit Human Capital Model zet de vaardigheden en de strategische bijdrage (unique value & strategic value) tegen elkaar af in een kwadrantanalyse.

2. Investeer in professionalisering van P-beleid voor het begeleiden, ontwikkelen en beoordelen van medewerkers

- Maak actief personeelsbeleid (begeleiden, ontwikkelen en beoordelen van medewerkers) meer onderdeel van het profiel en de beoordeling van lijnmanagers, met name aan de beleidskant.²⁰ Geef lijnmanagers hiervoor ook tijd en ruimte, bijvoorbeeld door plaatsvervangers en coördinerend beleidsmedewerkers hierin meer taken te geven;
- Maak bij aanstellingen van lijnmanagers capaciteiten en affiniteit met personeelsmanagement belangrijker. Maak voor beleidsfuncties vanaf schaal 13 competenties als coördineren en de vaardigheid mensen te laten samenwerken belangrijk;
- Stimuleer het aangaan van het goede en eerlijke gesprek tussen lijnmanagers en medewerkers over capaciteiten en ontwikkeling. De Bestuursraad kan hierin zichtbaar het goede voorbeeld geven;
- Activeer het gebruik van Strategische Personeelsplannen (SPP) van beleidsdirecties, maak deze onderdeel van de P&C-cyclus. Bespreek dreigende tekorten in de bezetting tijdig.

3. Maak erkenning voor moeilijke plaatsingen in het buitenland explicieter en zichtbaarder

- Streef na dat het vervullen van als lastig bekend staande plaatsingen (hardship posten) als een pluspunt gaat gelden voor de carrière, bijvoorbeeld door dit aantoonbaar mee te nemen als criterium bij matching met (bepaalde) functies en als factor mee te laten tellen bij bevorderingen;
- Onderzoek de mogelijkheden om partners van medewerkers te helpen bij het vinden van of behouden van werk tijdens een plaatsing in het buitenland (bijvoorbeeld via daarin gespecialiseerde (headhunters-)organisaties). Kijk daarbij – nu op afstand werken een grote vlucht heeft genomen – ook naar de mogelijkheden om partners functies in Nederland (deels) vanuit het buitenland te laten vervullen;
- Overweeg meer praktische incentives voor medewerkers op hardship posten in te voeren, zoals meer mogelijkheden voor thuisbezoek of mogelijkheden om werkzaamheden deels vanuit Nederland te verrichten;²¹
- Neem actief negatieve beelden weg rond het werken op de moeilijk vervulbare posten, bijvoorbeeld via meer interne voorlichting.

4. Maak als BZ de fundamentele keuze: wel of niet meer sturend optreden in de roulatiesnelheid van medewerkers en vrijheidsgraad van reageren op functies in het FBS

- Bepaal of het wenselijk is de mobiliteit te temporiseren en de vrijblijvendheid uit het FBS te halen. Voordeel is dat medewerkers dan gemiddeld langer op functies blijven zitten. Nadeel is dat wellicht meer medewerkers ontevreden gaan zijn met de loopbaanmogelijkheden;
- Indien BZ ervoor kiest de plaatsingssystematiek minder vrijblijvend te maken zijn een aantal maatregelen mogelijk.
 - Voer een minimumplaatsingstermijn van 4 jaar in om de beweeglijkheid uit het systeem te halen;
 - Beperk het T-FBS tot een vast aantal per jaar, bijvoorbeeld elk kwartaal. Pas net als bij FBS sturing en besluitvorming vanuit de Bestuursraad toe op plaatsingen en bevorderingen binnen T-FBS om de HR doelen en het organisatiebelang te borgen;

²⁰ In het paraplu-model dat BZ voor HR-beleid heeft opgesteld komen deze elementen als voornemens terug. Voor het Management Development (MD)-traject zijn criteria aangescherpt en er is een leiderschapstraject (LS) in ontwikkeling.

²¹ In de zomer van 2020 zijn (geeft HDPO aan) al maatregelen ingevoerd als extra vliegtickets en uitzonderingen op het binnen-buiten kader

- Activeer of verplicht medewerkers waarvan de plaatsingstermijn afloopt om op een minimaal een aantal openstaande functies te reageren;
- Overweeg de voorwaarde in te voeren dat een medewerker alleen voor het aflopen van de plaatsingstermijn mag solliciteren als hij/zij daarbij dan ook zijn/haar huidige functie opgeeft en deze mee wordt genomen in de FBS of T-FBS.
- Draag vanuit de Bestuursraad gemaakte keuzes consequent uit en pas ze consequent toe zodat het beleid doorwerkt in de organisatie.

5. Maak als BZ de keuze: wel of niet structureel expertise van buiten BZ laten instromen op arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd ('openzetten van ramen en deuren')

- Bepaal of het - gezien de mismatches in het huidige systeem en de tekorten aan expertise op sommige terreinen – nodig is structureel medewerkers van buiten BZ te werven en die bij gebleken geschiktheid een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd te kunnen geven. Indien BZ hiervoor kiest zijn er een aantal maatregelen mogelijk:
 - Ontwikkel - met name voor de beleidskant van BZ - duidelijk HR-beleid voor het aannemen van medewerkers van buiten BZ (zowel tijdelijke overeenkomsten, detacheringen als vast). Bepaal in welke aantallen, op basis van welke criteria, en voor welke beleidsfuncties BZ-lijnmanagers extern mogen gaan werven. Laat HDPO hen bij de werving en selectie meer ondersteunen;
 - Overweeg structureel personen met meerjarige relevante werkervaring van buiten BZ te werven, die schaarse expertise meebrengen en inzetbaar zijn op belangrijke dossiers.²² Ontwikkel daarvoor een helder profiel, scherpe functievereisten en afspraken over toekomstperspectief binnen BZ bij gebleken geschiktheid;
 - Zet een programma op om 'toetreders' structureel in te passen binnen BZ en te integreren in de BZ-cultuur.²³ Adresseer de (latente) weerstand tegen 'toetreders' door functiecriteria- en vereisten consequent toe te passen;
 - Bewaak en borg tegelijkertijd de 'eigenheid' van de organisatie BZ en wees voorzichtig met het integraal openstellen van functiecategorieën en managementfuncties binnen het Rijk.

²² Bij DGIS is in juli 2020 een concept-rapport 'OS-deskundigheid' uitgebracht met adviezen om op OS-terrein structureel te werven van buiten. Zie:

²³ HDPO is een 'onboarding' programma aan het ontwikkelen

6 Verantwoording onderzoek

6.1 Werkzaamheden en afbakening

Object van onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van een met de opdrachtgever overeengekomen opdrachtbevestiging (zie voetnoot 1).

Het object van onderzoek betreffen de vacatures uit de plaatsingsronden (FBS en T-FBS) over 2019 van de BZ-organisatie. Hierbij wordt onder openstaande vacatures verstaan de opengestelde formatieplaatsen die gepubliceerd zijn en waarop door medewerkers gereageerd kan worden, maar waarvoor geen (langdurige) bezetting is gevonden.

Scope

De ADR zal tijdens het onderzoek niet de huidige plaatsingssystematiek ter discussie stellen. De ADR geeft geen oordelen over of onderdelen van de systematiek wel of niet correct uitgevoerd worden door leidinggevenden medewerkers. De ADR doet ook geen uitspraak over de geschiktheid van (individuele) medewerkers van BZ voor vacatures.

De centrale probleemstelling luidt:

Wat is de feitelijke situatie betreffende de vervulling van vacatures, welke problemen doen zich hierbij feitelijk en naar beleving van betrokkenen voor en wat zijn hiervan de kernoorzaken? Wat zijn volgens geïnterviewden gevolgen hiervan op het realiseren van de beleidsinhoudelijke doelen en de organisatiedoelen op het gebied van personeelsbeleid (zoals diversiteit).

De probleemstelling is beantwoord aan de hand van de onderstaande onderzoeksvragen:

Fase 1:

- Welke problemen ondervindt BZ (leidinggevenden en HDPO) feitelijk en naar beleving van de betrokkenen bij het vervullen van vacatures?
- Bij welke functies (schaal, specialisme) en bij welke onderdelen binnen BZ worden problemen ervaren? Wat betekent dit voor het realiseren van de beleidsinhoudelijke- en organisatiedoelen (op P-terrein)?
- Welke onder geïdentificeerde problemen komen in aanmerking om verder uit te diepen?

Fase 2:

- Wat zijn kernoorzaken voor de onder fase 1 geïdentificeerde en voor nader onderzoek geselecteerde problemen bij het moeilijk vervullen van vacatures?
- Welke verbeteringen kan BZ volgens lijnmanagers en medewerkers doorvoeren binnen de bestaande HR-systematiek.

Werkzaamheden

Er zijn voor zowel fase 1 als 2 interviews afgenomen bij verschillende organisatieonderdelen die middels hoor-wederhoor zijn afgestemd. Daarnaast hebben we cijfermateriaal van HDPO over bezetting, formatie, plaatsingen, matching en openstaande vacatures verzameld en geanalyseerd en BZ-documenten bestudeerd.

Voor de eerste fase is een inventarisatie en een analyse van de ervaren problemen uitgevoerd middels een data-analyse over de formatieplaatsen en de bezetting daarvan.

De uitkomsten van deze fase hebben inzicht gegeven in de feitelijke omvang en kenmerken van de ervaren problematiek. Dit is vervat in een tussenbericht en mondeling besproken met de opdrachtgever, aan de hand waarvan de opdrachtgever op advies van de ADR een keuze heeft gemaakt van de in fase 2 nader te onderzoeken kernproblemen. Op deze kernproblemen heeft de ADR een oorzaakanalyse uitgevoerd. Hiervoor zijn naast gehouden interviews ook documenten bestudeerd zoals BZ-studies en documenten over het human resources beleid bestudeerd - zoals de analyse van het FBS 2020, het verslag Overplaatsingen, het Meerjarig/Strategisch Personeelsplan van HDPO en BZ in 2030. Na afloop van fase 2 is een eindproduct opgesteld.

Referentiekader

In fase 1 is geen expliciet referentiekader gehanteerd, omdat het een inventarisatie betreft van de feitelijke situatie. Het bestaande HRM-instrumentarium is uitgangspunt bij de analyse.

In fase 2 is voor de oorzaakanalyse en het uitvragen van de problematiek bij de geïnterviewden gebruik gemaakt van de techniek van de Five Why's²⁴. Deze techniek diende als hulpmiddel, niet als strak referentiekader.

6.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

6.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, dhr. drs. W.A. van Ee, plaatsvervangend Secretaris-Generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de Rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

²⁴ Voor meer informatie over de Five Why's methode zie: https://leansixsigmatools.nl/2011/12/14/5-waarom-methode-5-whys?cli_action=1600163226.647

7 Ondertekening

Den Haag, 12 november 2020

Projectleider
Auditdienst Rijk

Managementreactie BZ

De PSG van het ministerie van BZ heeft op 9 november de onderstaande managementreactie gegeven

Ministerie van
Buitenlandse Zaken



Auditdienst Rijk (ADR)
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Datum 9 november 2020
Betreft Managementreactie onderzoeksrapport 'Vervullen vacatures binnen BZ'

Geachte

In september 2015 is het HR-beleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken fundamenteel vernieuwd. Binnen deze personeelssystematiek ervaart het Ministerie in toenemende mate problemen bij het vervullen van vacatures. De Auditdienst Rijk heeft derhalve, op basis van een verzoek van het Ministerie d.d. 16 april 2020, onderzoek gedaan naar de ervaren problemen en de belangrijkste oorzaken daarvan. Voorts heeft de ADR handelingsperspectieven gegeven voor verbeteringen die binnen de bestaande HR-systematiek doorgevoerd kunnen worden.

Gaarne zeg ik u en de leden van uw onderzoeksteam dank voor het onderzoeksrapport 'Vervullen vacatures binnen BZ', dat ik op 2 november 2020 heb ontvangen (kenmerk 2020-0000211325), alsmede voor de presentatie van de bevindingen door de ADR op 3 november 2020. Het rapport biedt waardevolle inzichten in de HR-praktijk van het Ministerie en de ervaren problemen bij het vervullen van vacatures. De analyse van de ADR van die problemen, alsmede van de oorzaken ervan, wordt door de Bestuursraad van het Ministerie onderschreven.

Naar aanleiding van uw rapport heeft de Bestuursraad op 6 november 2020 besloten een werkgroep in te stellen, die op grond van de vijf door de ADR aangedragen handelingsperspectieven voorstellen gaat uitwerken om binnen de bestaande HR-systematiek te komen tot verbetering van het vervullen van vacatures binnen BZ. Deze werkgroep zal bestaan uit medewerkers van het Ministerie, aangevuld met

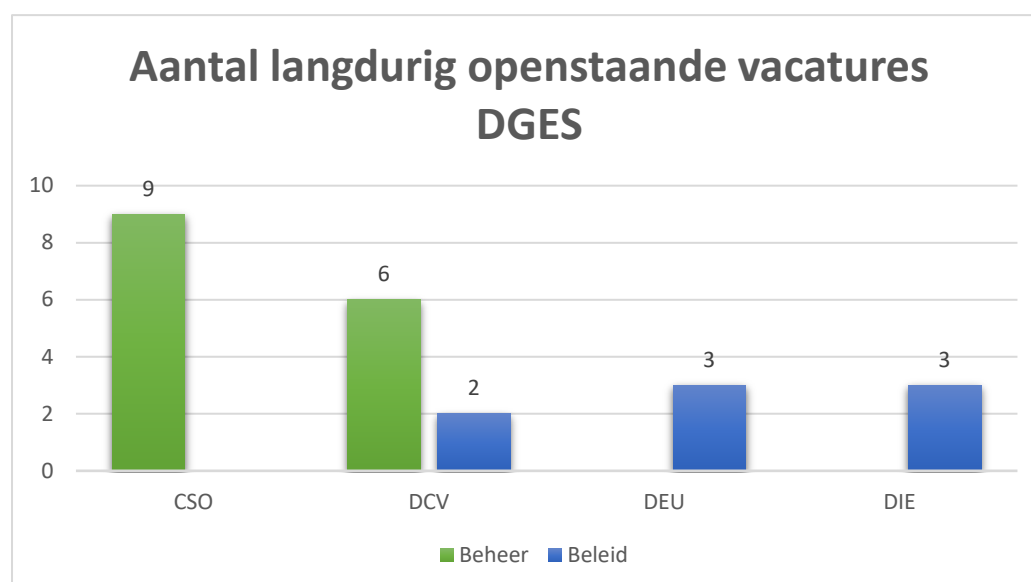
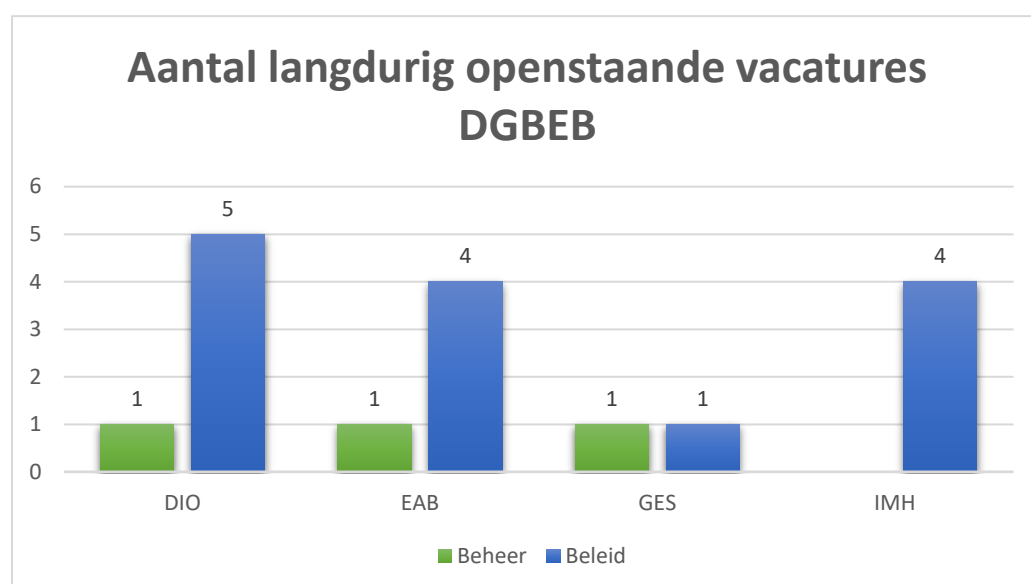
externe deskundigheid. De werkgroep heeft opdracht om uiterlijk in maart 2021 voorstellen te doen aan de Bestuursraad ten einde verbeteringen te kunnen doorvoeren in de zogenaamde zomerronde 2022, die in september 2021 van start gaat. De werkgroep zal tijdens zijn werkzaamheden goed voeling houden met de verschillende geledingen binnen BZ, waaronder de formele overlegorganen van het Ministerie.

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Plaatsvervangend Secretaris-Generaal
Dhr. drs. Willem van Ee

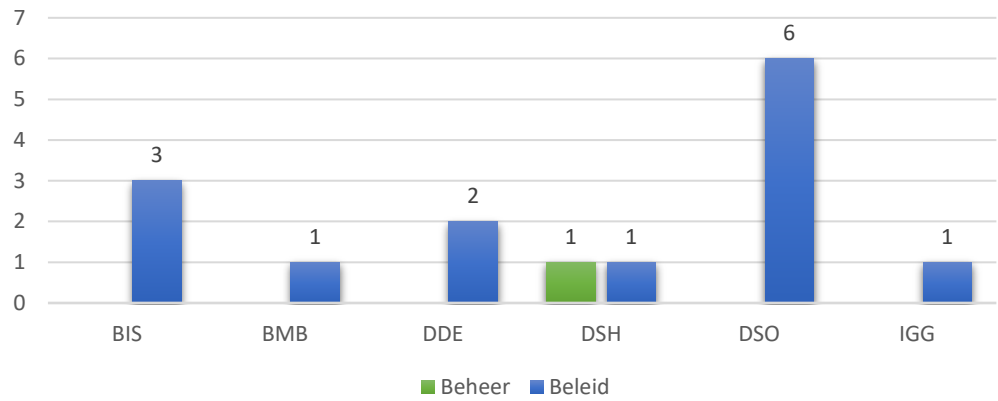
Bijlage: aanvullend cijfermateriaal langdurig openstaande vacatures directies en posten

Langdurig openstaande vacatures bij de DG's en directies

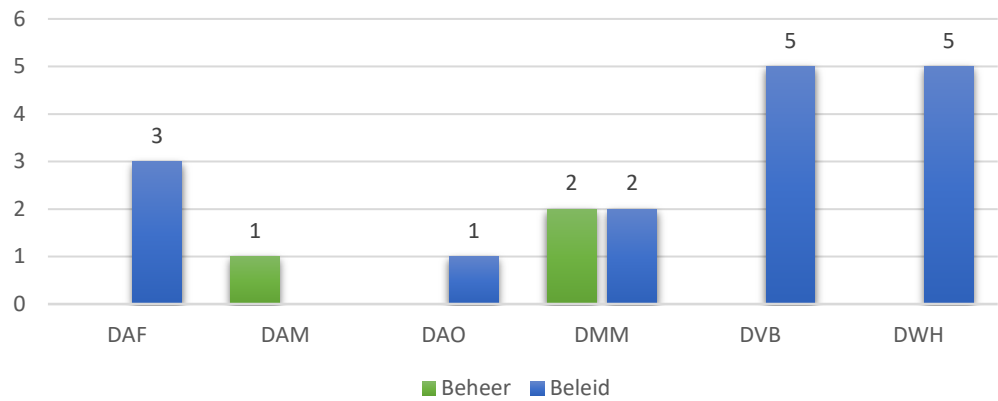
In de onderstaande grafieken zijn de aantallen langdurig openstaande vacatures (langer dan 90 dagen) bij de verschillende directies per DG weergegeven, waarbij de vacatures zijn verdeeld naar beleids- en beheersfuncties. Verder betreft het de vacatures die minimaal 1x zijn gepubliceerd in de rondes 2019 (excl. CTF), waarop geen plaatsing heeft plaatsgevonden.



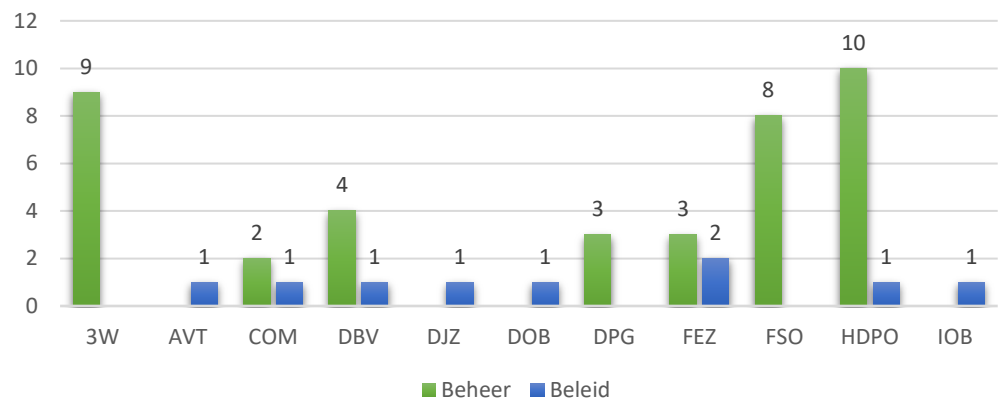
Aantal langdurig openstaande vacatures DGIS



Aantal langdurig openstaande vacatures DGPZ

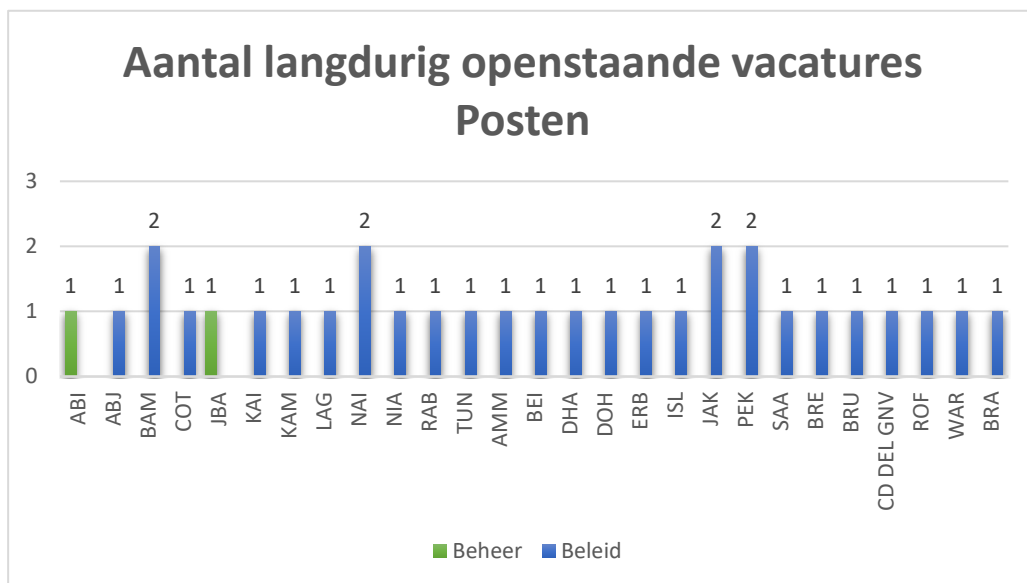


Aantal langdurig openstaande vacatures PSG



Langdurig openstaande vacatures bij de posten

In de onderstaande grafieken zijn de aantallen langdurig openstaande vacatures (langer dan 90 dagen) bij de verschillende posten weergegeven, waarbij de vacatures zijn verdeeld naar beleids- en beheersfuncties. Verder betreft het de vacatures die minimaal 1x zijn gepubliceerd in de rondes 2019 (excl. CTF), waarop geen plaatsing heeft plaatsgevonden.



Lijst met afkortingen directoraten en directies van het ministerie van Buitenlandse Zaken

DGBEB	Directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen
DGES	Directoraat-generaal Europese Samenwerking
DGIS	Directoraat-generaal internationale Samenwerking
DGPZ	Directoraat-generaal Politieke Zaken
PSG	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal
AVT	Directie Vertalingen
BIS	Bureau Internationale Samenwerking
BMB	Bureau Migratiebeleid
BPZ	Bureau Politieke Zaken
COM	Directie Communicatie
CSO	Consulaire Service Organisatie
DAF	Directie Sub-Sahara Afrika
DAM	Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten
DAO	Directie Azië en Oceanië
DBV	Directie Bedrijfsvoering
DCV	Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid
DDEO	Directie Duurzame Economische Ontwikkeling
DEU	Directie Europa
DIE	Directie Integratie Europa
DIO	Directie Internationaal Ondernemen
DJZ	Directie Juridische Zaken
DMM	Directie Multilaterale Organisaties en Mensenrechten
DOB	Directie Ondersteuning Bestuur
DPG	Directie Protocol en Gastlandzaken
DSH	Directie Stabiliteit en Humanitaire hulp
DSO	Directie Sociale Ontwikkeling
DVB	Directie Veiligheidsbeleid
DWH	Directie Westelijk Halfrond
EAB	Directie Economische Advisering en Beleidsontwikkeling
ESA	Eenheid Strategische Advisering
FEZ	Directie Financieel Economische Zaken
FSO	Directie Financiële Service Organisatie
HDPO	Hoofddirectie Personeel en Organisatie
ICE	Eenheid International Cultuurbeleid
IGG	Directie Inclusieve Groene Groei
IMH	Directie Internationale Marktordening en Handelspolitiek
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
ISB	Inspectie, Signalering, Begeleiding
VCI	Directie Veiligheid, Crisiscoördinatie en Integriteit

Lijst met afkortingen posten

CG Consulaat-generaal
PV Permanente vertegenwoordiging

ABI Abidjan
ABJ Abudja
ABU Abu Dhabi
ACC Accra
ADD Addis Abeba
ALG Algiers
ALM Almaty
AMM Amman
ANK Ankara
ANT Antwerpen
AST Astana
ATH Athene
BAG Bagdad
BAK Baku
BAM Bamako
BAN Bangkok
BDP Boedapest
BEL Belgrado
BEN Bern
BKR Boekarest
BLN Berlijn
BOG Bogotá
BOM Bombay = Mumbai
BRA Brasilia
BRE Brussel EU
BRN Brussel NAVO
BRU Brussel
BTL Bratislava
BUE Buenos Aires
BUJ Bujumbura
CAN Canberra
CAR Caracas
CHI Chicago
COL Colombo
COT Cotonou
DAK Dakar
DAR Dar es Salaam
DBA Dubai
DHA Dhaka
DOH Doha
DUB Dublin
DUS Düsseldorf
ERB Erbill
GEV Genève PV
GNZ Guangzhou
HAN Hanoi
HAR Harare
HAV Havanna
HCM Ho Chi Minh
HEL Helsinki
HON Hong Kong
ISL Islamabad
IST Istanbul
JAK Jakarta
JBA Juba
KAA Kaapstad
KAB Kabul
KAI Kairo

KAM	Kampala
KHA	Khartoem
KIE	Kiev
KIG	Kigali
KLL	Kuala Lumpur
KOP	Kopenhagen
KSS	Kinshasa
KWE	Koeweit
LAG	Lagos
LIM	Lima
LIS	Lissabon
LJU	Ljubljana
LON	Londen
LUA	Luanda
LUX	Luxemburg
MAD	Madrid
MAN	Manilla
MAP	Maputo
MEX	Mexico
MIA	Miami
MIL	Milaan
MOS	Moskou
MUN	München
MUS	Muscat
NAI	Nairobi
NDE	New Delhi
NIA	Niamey
NIC	Nicosia
NYC	New York CG
NYV	New York PV VN
OPCW	OPCW PV
ORA	Oranjestad
OSA	Osaka
OSL	Oslo
OTT	Ottawa
PAN	Panama
PAO	Parijs PV OESO
PAR	Parijs
PAU	Parijs UNESCO
PEK	Peking
PET	Petersburg
PHI	Philipsburg
POR	Port of Spain
PRA	Praag
PRE	Pretoria
PRI	Pristina
PRM	Paramaribo
RAB	Rabat
RAM	Ramallah
RIG	Riga
RIO	Rio de Janeiro
RIY	Riyad
ROF	Rome PV FAO
ROM	Rome
SAA	Sana'a
SAO	São Paulo
SAR	Sarajevo
SEO	Seoul
SFN	San Francisco
SHA	Shanghai
SIN	Singapore
SJO	San José
SKO	Skopje
SOF	Sofia
STD	Santo Domingo
STG	Santiago

STO	Stockholm
STR	Straatsburg
SYD	Sydney
TAI	Taipei
TAL	Tallinn
TBI	Tbilisi
TEH	Teheran
TEL	Tel Aviv
TIR	Tirana
TOK	Tokio
TOR	Toronto
TRI	Tripoli
TUN	Tunis
VAL	Valetta
VAN	Vancouver
VAT	Vaticaanstad
VIL	Vilnius
WAR	Warschau
WAS	Washington
WEL	Wellington
WEN	Wenen
WEV	Wenen PV VN
WIL	Willemstad
ZAG	Zagreb

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00