

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,  
t.a.v. de Minister van Algemene Zaken, Innovatie,  
Overheidsorganisatie, Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening  
L.G. Smith Blvd. 76  
Alhier

Uw brief: 31 oktober 2022  
Uw kenmerk: LH-22/0025  
Datum: 30 november 2022  
Kenmerk: RvA 106-22

Onderwerp: Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 15, tweede lid, van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht (AB 1989 no. GT 37) (Landsbesluit prestatiebeoordeling overheidspersoneel)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 15, tweede lid, van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht (AB 1989 no. GT 37) (Landsbesluit prestatiebeoordeling overheidspersoneel) moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Het onderhavige ontwerp strekt tot uitvoering van artikel 15, tweede lid, van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht (AB 1989 no. GT 37) (hierna: LMA) en vloeit voort uit de afspraken die zijn neergelegd in thema B van het Landspakket, kosten en effectiviteit van de publieke sector. Dit thema is primair bedoeld om de kwaliteit en effectiviteit van de publieke sector te verhogen en secundair om de kosten van de publieke sector in algemene zin terug te dringen.<sup>1</sup> Vooropgesteld zij dat deze doelstellingen door de Raad worden onderschreven en hij aldus met instemming kennis heeft genomen van het onderhavige ontwerp. Niettemin bestaan er zijdens de Raad wel enige bedenkingen over het invoeringstraject en de uitvoerbaarheid van enkele onderdelen. Hier zal in het navolgende nader op ingegaan worden.

2. De inwerkingtreding van het onderhavige ontwerp is voorzien voor 1 januari 2023. De Raad betreurt het dat, hoewel volgens de toelichting reeds geruime tijd geleden een aanvang werd gemaakt met de voorbereidingen hiertoe,<sup>2</sup> dit ontwerp de Raad pas op 31 oktober jl. werd aangeboden. Een dergelijke wetgevingsplanning is niet alleen

---

<sup>1</sup> Considerans jo. NvT

<sup>2</sup> NvT p. 2. Volgens de toelichting werd in 2022 bij wijze van proef alvast geoefend met de prestatie managementcyclus bij een aantal diensten.



onrealistisch maar ook weinig zorgvuldig, zeker omdat het wetgeving betreft die (potentieel) vergaande consequenties heeft voor de diensten en de rechtspositie van overheidswerknemers. In hoeverre de betreffende diensten en werknemers eind 2022 deugdelijk voorbereid zijn op de invoering van de voorgestelde regelgeving blijkt onvoldoende uit de toelichting.

3. In de toelichting wordt verwezen naar de zogenaamde *Handleiding Prestatiemanagementsysteem* dat zou dienen als een praktisch houvast voor zowel de werknemer als de beoordelaar bij de uitvoering van het ontwerp. Hoewel gesteld wordt dat deze handleiding aan elke werknemer beschikbaar zal worden gesteld,<sup>3</sup> blijkt uit de toelichting niet genoegzaam of werknemers daadwerkelijk in de gelegenheid zijn c.q. zullen worden gesteld om kennis te nemen van de inhoud van genoemde handleiding alvorens het ontwerp zoals voorgenomen op 1 januari a.s. in werking treedt.

Op het digitaal portaal van de Departamento di Recursonan Humano (DRH) (dat overigens niet voor iedere werknemer toegankelijk is) heeft de Raad kennis kunnen nemen van de Handleiding Prestatiemanagementsysteem 2022. Het betreft hier echter een document in conceptvorm bestemd voor de pilotdiensten dat gedurende de pilotperiode eventueel aangevuld c.q. aangepast zou worden o.b.v. de input van de Pilot Commissie (kleine klankbordgroep van diensthoofden en vakbonden) en naar aanleiding van het verloop van de pilot. Gesteld wordt dat het jaar 2022 zal fungeren als een pilotperiode waarin geoefend wordt met de prestatimanagementcyclus met daarbij de nodige trainingen en begeleiding van zowel de diensten en beoordeelaars alsook de beoordeelden. De overheidswerknemer dient 'goed op de hoogte te worden gesteld van de inhoud en de gevolgen van het prestatimanagementsysteem' aldus de Handleiding in conceptvorm.

Voorts vermeldt de handleiding dat naast mogelijke aanpassingen in de handleiding gedurende de pilot ook de volgende punten uitgevoerd dienen te worden<sup>4</sup>:

- Afronding Management Self-service System (MSS)
- Instelling Centrale Commissie Georganiseerd Overleg Ambtenaren (CCGOA);
- Aanscherping of aanvulling van beleid waarvan in ieder geval het volgende deel uitmaakt:
  - Ziekteverzuimbeleid;
  - Gratificatie loffelijke dienstverlening;

---

<sup>3</sup> NvT, p. 1.

<sup>4</sup> Handleiding Prestatiemanagementsysteem, Pilotjaar (Bestemd voor pilotdiensten) p. 2.



- Rechtspositionele gevolgen van prestatie management voor overheids-werknemers (inclusief hoofden van dienst) in max schaal.

Het is niet duidelijk of inmiddels een definitieve versie van genoemde handleiding onder de diensten en werknemers is verspreid en of bovengenoemde doelstellingen (grotendeels) gerealiseerd zijn. Deze informatie is essentieel nu de eerste planningsgesprekken ingevolge voorgesteld artikel 2, eerste lid, uiterlijk 28 februari 2023 (en vervolgens jaarlijks) dienen plaats te vinden. Een situatie waarin het prestatie managementsysteem van start gaat zonder dat alle betrokkenen hier voldoende op voorbereid zijn en bijvoorbeeld de betrokken leidinggevenden onvoldoende getraind zijn om de betreffende gesprekken deugdelijk te kunnen voeren, moet zoveel mogelijk voorkomen worden. Het is dan ook van belang dat de toelichting uitgebreid wordt met actuele informatie betreffende de stand van de voorbereidingen en indien nodig dient de invoeringsdatum wellicht heroverwogen te worden.

4. De Raad is van mening dat een helder formatie- en organisatieplan met bijbehorende functieomschrijvingen een conditio sine qua non dient te zijn voor een effectieve uitvoering van het ontwerp. In een situatie waarin deze randvoorwaarden niet vervuld zijn zal de dienst moeten terugvallen op het derde lid van voorgesteld artikel 8. Dit lid bepaalt dat bij afwezigheid van een functiebeschrijving de beoordeling geschiedt aan de hand van de door de beoordelaar opgedragen werkzaamheden of taken en de daaraan verbonden feitelijke functie-eisen. Eisen waarvan de werknemer redelijkerwijs geen kennis heeft, blijven daarbij buiten beschouwing. Hoewel de toelichting stelt dat de beoordelaar de opdrachten duidelijk dient te communiceren en 'de bewijslast hiervan draagt',<sup>5</sup> vreest de Raad desalniettemin dat een dergelijke bepaling te veel ruimte laat voor interpretatiegeschillen en mogelijk ook willekeur en aldus zoveel mogelijk voorkomen dient te worden. Reden waarom aangedrongen wordt toe te werken naar een situatie waarin elke dienst beschikt over een duidelijk formatie- en organisatieplan met bijbehorende functieomschrijvingen en functie specifieke competenties<sup>6</sup> zodat slechts bij hoge uitzondering en voor een beperkte overgangperiode, een beroep gedaan kan worden op het derde lid van artikel 8.

5. Het is niet duidelijk of de voorgestelde bepalingen (en de bijbehorende handleiding) voldoende toegesneden zijn op de praktijk in andersoortige organisaties.

---

<sup>5</sup> NvT, p. 4.

<sup>6</sup> Competenties worden graag gebruikt om het functioneren van medewerkers te beoordelen. Hierbij is het echter wel belangrijk dat een organisatie die competenties voldoende heeft uitgewerkt in gedragsvoorbeelden. Hoe specifieker het gedrag beschreven kan worden, hoe makkelijker het is om de competentie te ontwikkelen.



Gedacht wordt bijvoorbeeld aan diensten waar een meer directe continue feedback noodzakelijk is in het kader van de handhaving van de rechtsorde en veiligheid of diensten waar de productiefactor kennis een belangrijke rol speelt.

Met betrekking tot de eerste categorie wordt geconstateerd dat ingevolge voorgesteld artikel 23 de artikelen 15 tot en met 19 van het Rechtspositiebesluit Kustwachtpersoneel (AB 2002 no. 61) komen te vervallen. Het betreft hier een op de organisatie toegesneden beoordelingsstelsel waarvan artikel 16, tweede lid, de omstandigheden noemt waarin een incidentele beoordeling wordt opgesteld. Onderdeel a van het tweede lid stelt dat een incidentele beoordeling steeds wordt opgesteld op ieder moment waarop de commandant van oordeel is dat het functioneren van betrokkene daartoe aanleiding geeft. Het ontwerp geeft echter geen voorziening voor, noch informatie over hoe incidentele beoordelingen zoals bijvoorbeeld de Kustwacht deze hanteert, na de inwerkingtreding ervan worden geregeld. Geadviseerd wordt hier alsnog in te voorzien.

Ook kent het land zogenaamde kennisintensieve organisaties zoals bijvoorbeeld de Raad van Advies, de Algemene Rekenkamer en de Sociaal Economische Raad waar het werkaanbod bovendien in hoge mate afhankelijk is van andere organisaties. Gelet op het karakter en de taakstelling van genoemde organisaties is het goed denkbaar dat bij het voeren van de jaarlijkse plannings- voortgangs- en beoordelingsgesprekken andere criteria een rol spelen dan die in het ontwerp (en de bijbehorende formulieren) worden vermeld.

Er dient gewaakt te worden voor een te starre focus op het formele proces waardoor de uiteindelijke intentie, te weten kwaliteitsverbetering, uit het oog wordt verloren. Een zekere flexibiliteit, aanpasbaarheid en wendbaarheid toegesneden op de organisatie in kwestie waarbij prestaties continu gestuurd en bijgesteld worden, is noodzakelijk wil het stelsel in de praktijk kunnen werken en het gewenste resultaat opleveren. Hiermee zou ook beter aangesloten worden bij meer recente ontwikkelingen in human resource management in de particuliere sector waar formele beoordelingsmomenten juist plaats maken voor een stelsel van 'continue feedback', waarbij bij de afronding van elke grotere opdracht een evaluatiemoment wordt ingebouwd. Zo wordt bereikt dat groei en verbetering een continu proces is binnen een organisatie.

6. Voor wat betreft de kwaliteitsverbetering van het ambtelijk apparaat stelt de toelichting op artikel 3, derde lid, dat verbeterpunten bedoeld zijn als middel om de werknemer continu tot verbetering van prestaties te brengen maar dat de verplichting daartoe in beginsel op de werknemer zelf rust. Hij wordt verondersteld te werken aan



zijn persoonlijke en professionele ontwikkeling, zonder dat de werkgever een bijzondere verplichting draagt om hem naar een hoger niveau te brengen. De werkgever draagt derhalve geen verplichting tot het organiseren van extra trainingen of cursussen en/of het financieel ondersteunen voor het volgen ervan, aldus de toelichting.<sup>7</sup> Bezien vanuit de doelstelling van het ontwerp, namelijk kwaliteitsbevordering, bevreemdt deze passage de Raad. Temeer daar het aanbod van cursussen op Aruba zeer beperkt is en het dus voor een werknemer heel moeilijk is om op maat gesneden cursussen en opleidingen te vinden. Als de werkgever geen tijd en middelen beschikbaar stelt om cursussen te volgen en geen rol speelt in het zoeken naar geschikte cursussen en opleidingen (bijvoorbeeld door docenten uit het buitenland te laten overkomen) wordt de werknemer voor een moeilijke opgave gesteld om zichzelf persoonlijk en professioneel te ontwikkelen. Hoewel de werkgever misschien geen 'bijzondere verplichting' heeft zoals gesteld, mag wel van de werkgever - mede in het kader van goed werkgeverschap - verwacht worden dat hij de randvoorwaarden creëert in de vorm van (dikwijls kostbare) opleidingen en trainingen en een gezonde en veilige werkomgeving waardoor werknemers hun prestaties kunnen verbeteren. Wellicht kunnen hierbij ook andere incentives/stimulansen (behalve een bevordering) in het prestatie-managementsysteem ingebouwd worden, zeker daar waar het werknemers betreft die al (jarenlang) de hoogste schaal hebben bereikt, zodat een meer evenwichtig samenspel van 'sticks and carrots' gerealiseerd wordt. De Raad ziet de persoonlijke en professionele ontwikkeling van de werknemer als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer.

7. Ten aanzien van de rechtsbescherming vraagt de Raad zich af waar de in artikel 13, eerste lid, voorgestelde termijn van 7 kalenderdagen voor de werknemer om zijn opmerkingen schriftelijk kenbaar te maken op gebaseerd is. De termijn komt de Raad als zeer kort voor temeer indien de beoordeelde extern advies wenst te vragen. Ter vergelijking wordt verwezen naar artikel 18, tweede lid van het Landsbesluit Rechtspositiebesluit Kustwacht personeel dat de beoordeelde ambtenaar een termijn van zes weken geeft om bezwaar in te dienen bij de minister. Ingevolge voorgesteld artikel 23 komt dit artikel echter te vervallen hetgeen een verslechtering van de rechtspositie van de betrokken werknemers betekent. Geadviseerd wordt hier in de toelichting aandacht aan te besteden

8. Bij de voorgestelde beoordeling van een diensthoofd door de minister worden de volgende kanttekeningen geplaatst. Ingevolge de begripsomschrijvingen in voorgesteld artikel 1 is de beoordelingsautoriteit de Minister indien de werknemer een diensthoofd is, en is de minister, belast met de algehele zorg voor het overheids personeel de Minister die

---

<sup>7</sup> NvT, p.3.



de beoordeling uitvoert. De toelichting stelt echter dat bij de beoordeling van de hoogste leidinggevende persoon van een dienst de minister tot wiens ministerie de desbetreffende dienst behoort, optreedt als beoordelingsautoriteit. Het is noodzakelijk dat het ontwerp en de toelichting in overeenstemming met elkaar worden gebracht zodat elke onduidelijkheid op dit punt vermeden wordt.

Echter, of de beoordeling van diensthoofden nu door de minister, belast met de algehele zorg voor het overheidspersoneel of door de minister van het betreffende ministerie plaatsvindt, laat de vraag onverlet of dit een wenselijke situatie is. Ten eerste omdat het denkbaar is dat een minister niet over de benodigde kennis en/of ervaring beschikt om het functioneren van een diensthoofd op zijn merites te kunnen beoordelen en ten tweede omdat de kans op vermenging tussen de politieke agenda van de minister en het daadwerkelijk functioneren van het diensthoofd reëel is. De kans bestaat dat het diensthoofd voor meer verantwoordelijk wordt gehouden dan uit zijn functieomschrijving voortvloeit. Redenen waarom geadviseerd wordt alternatieven voor de beoordeling van diensthoofden te overwegen.

9. Het is noodzakelijk dat de toelichting uitgebreid wordt met een financiële paragraaf conform artikel 6 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72), waarin een raming wordt opgenomen van de te verwachten financiële implicaties van het ontwerp. Hierbij wordt onder meer gedacht aan de extra begeleiding van de diensten door de DRH.

10. Tenslotte merkt de Raad op dat in het kader van het secundaire doel, te weten het terugdringen van de kosten van de publieke sector in algemene zin, met het onderhavige ontwerp pas op langere termijn resultaten geboekt kunnen worden. Reden waarom aangedrongen wordt op een voortvarende aanpak van de andere onderdelen van het landspakket die betrekking hebben op het traject tot verbetering en versterking van de overheidsorganisatie.

In de marge van het ontwerp en de toelichting zijn enkele voorstellen tot redactionele verbeteringen ingenomen.

De Raad kan zich voor het overige met de doelstelling en inhoud van het ontwerp verenigen en adviseert u te besluiten met de daarin opgenomen voorstellen, nadat met het vorenstaande rekening is gehouden.



De Secretaris,

De plv. Voorzitter,

---

mr. A. Braamskamp

---

drs. C. Timmer