

31 490 Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 295 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2021

Bij nader gewijzigde motie van het lid Lodders c.s.¹ heeft uw Kamer verzocht het functioneren van de Algemene Bestuursdienst (ABD) te onderzoeken en daarbij specifiek aandacht te besteden aan “het voorkomen dat slecht-functionerende ambtenaren elders binnen de overheid een plek krijgen”. Naar aanleiding van deze motie heb ik de Universiteit Utrecht (USBO) gevraagd een onderzoek uit te voeren naar het functioneren van de ABD met als doel inzicht te krijgen in de vraag of het ABD-stelsel nog in voldoende mate bijdraagt aan de gewenste kwaliteit van de top van de Rijksdienst. Eerder heb ik uw Kamer al geïnformeerd over de te onderzoeken onderwerpen² en over de opdrachtverlening en de externe begeleidingscommissie³. Hierbij bied ik u het rapport “Kwaliteit van mobiliteit. De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)” aan⁴.

1. Algemeen

Het kabinet is de onderzoekers erkentelijk voor hun werk en onderschrijft de conclusies en de aanbevelingen van het rapport die erop gericht zijn het ABD-stelsel toekomstbestendig te maken en strategisch te versterken⁵. In het vervolg van deze brief wordt uiteengezet hoe opvolging wordt gegeven aan de aanbevelingen. Voor het kabinet is daarbij van wezenlijk belang dat de Rijksdienst blijft beschikken over een kwalitatief hoogwaardig topmanagement. De uitvoering van de aanbevelingen draagt bij aan verbetering van de kwaliteit van de Rijksdienst. Dit is urgent gezien de complexe opgaven die er met name op het gebied van uitvoering van beleid liggen. De uitvoering van de aanbevelingen sluit aan bij het nader rapport bij het advies van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid⁶ en de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslagen.

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 570

² Kamerstuk 31 490, nr. 270

³ Kamerstuk 31 066, nr. 633

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Kamerstuk 35 570, nr. 47

2. Naar een toekomstbestendig stelsel

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

“Wat zijn de uitgangspunten van het stelsel van de Algemene Bestuursdienst (ABD), hoe werkt dit stelsel in de huidige praktijk en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de toekomstbestendigheid van het stelsel, mede in het licht van de veranderende omgeving waarin Bureau ABD opereert?”

In zes deelstudies hebben de onderzoekers via verschillende invalshoeken naar de ABD gekeken. Ze onderscheiden systematisch vier lagen:

1. Een Management Development-stelsel ten dienste van het werven, selecteren, coachen en opleiden van ambtelijke managers.
2. Een verzameling van leidende ambtelijke managers die in allerlei functies en rollen opdrachten uitvoeren.
3. Een beroepsgroep van ambtelijke managers die netwerken vormen, een ‘esprit de corps’ kennen, die gezag hebben en vertrouwd worden.
4. Een institutioneel mechanisme om samenwerking binnen en de kwaliteit van de Rijksoverheid te verbeteren.

Daarnaast constateren de onderzoekers dat het stelsel in een bredere politiek-ambtelijke omgeving functioneert die mede bepaalt hoe de ABD kan functioneren. Daarom richten de aanbevelingen zich ook op verschillende betrokkenen, zowel op Bureau ABD, het ministerie van BZK, het overleg van Secretarissen-Generaal (SGO), het kabinet als de Tweede Kamer.

In het vervolg ga ik aan de hand van vijf thema’s in op de wijze waarop het kabinet opvolging geeft aan de aanbevelingen van de onderzoekers.

2.1 Waarde van het stelsel

De Algemene Bestuursdienst is in 1995 opgericht met als doel bij te dragen aan een professionele en kwalitatief hoogwaardige top van de Rijksdienst. In de loop der jaren zijn de samenleving en de wijze waarop de Rijksdienst functioneert sterk veranderd. Ook is het aantal functies waar de ABD betrekking op heeft sterk gegroeid⁷. Het doel van een hoogwaardige ambtelijke top is onveranderd gebleven. De doelen mobiliteit en ontkooking hebben een andere lading gekregen dan bij de oprichting van de ABD. Daarnaast zijn er in de loop der jaren nieuwe doelen bij gekomen, bijvoorbeeld op het terrein van diversiteit en talentontwikkeling. De ontwikkeling van talentvolle managers, met onder meer het ABD-kandidatenprogramma en het TMG Talent Ontwikkel Programma, is een belangrijke pijler van de ABD.

Het kabinet deelt de conclusie van de onderzoekers dat het stelsel past bij een moderne overheid en breed op steun kan rekenen. Ten opzichte van andere landen

⁷ De Algemene Bestuursdienst bestaat in 2019 uit ca. 1400 managementfuncties bij de Rijksoverheid in schaal 15 en hoger.

kenmerkt het Nederlandse stelsel zich door neutrale, niet-politieke benoemingen en mobiliteit van (top)ambtenaren. Daarvoor zijn *checks and balances* ingebouwd, zoals voor de hoogste ambtelijke functies een voorselectiecommissie met een onafhankelijke voorzitter. In Nederland is geen sprake van “politieke grip van een zittend kabinet op de ambtelijke toppen” of “het realiseren van *managed moves* waarbij topambtenaren grootschalig van plek en positie veranderen”, zoals de onderzoekers schrijven. Uit het onderzoek blijkt wel dat voor sommige betrokkenen onvoldoende duidelijk is wat het doel en de werking van het stelsel zijn en wat de rol en verantwoordelijkheden daarbinnen van Bureau ABD is. Die onduidelijkheid vind ik onwenselijk. Daarom zal het kabinet een aantal maatregelen nemen om de transparantie en zichtbaarheid te verbeteren. In paragraaf 2.3 ga ik daar nader op in.

Een specifiek aandachtspunt in het rapport is de positionering van de Directeur-Generaal voor de ABD (DG ABD) en het Bureau ABD. Het kabinet deelt de conclusie dat de koppeling van de Algemene Bestuursdienst aan het ministerie van BZK passend is vanwege de beleidsverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en het organisatie- en personeelsbeleid voor de Rijksdienst. Het is van belang om een directe verbinding te hebben tussen de versterking van de Rijksdienst als geheel en de betekenis hiervan voor het ABD-stelsel. De onderzoekers menen dat er sprake is van een hybride situatie doordat de DG ABD deel uitmaakt van de Bestuursraad BZK, maar rijksbreed werkt. Juist om deze reden is in het Mandaatbesluit BZK vastgelegd dat de DG ABD op de werkterreinen van Bureau ABD, in tegenstelling tot andere DG's binnen het ministerie van BZK, een onafhankelijke positie heeft met een rechtstreekse verantwoordingslijn naar de Minister van BZK. Ook is de praktijk dat de DG ABD belangrijke ambtelijke besluiten over de werking van het stelsel voorlegt aan het SGO. In de praktijk geeft dit heldere politieke en ambtelijke sturingslijnen. Het rapport geeft het kabinet geen aanleiding hierin wijzigingen aan te brengen.

2.2 Versterking visie en strategie en bijdrage aan de kwaliteit van de Rijksdienst

De ABD heeft de afgelopen 25 jaar een sterk operationele invulling gekregen met de nadruk op *management development*. Het MD-stelsel is primair gericht op persoonsgerichte vacaturevervulling en mobiliteit. Dit vloeit mede voort uit de nadruk die heeft gelegen op het realiseren van veranderingen in het stelsel, zoals de start van het TMG-ontwikkelprogramma (2013), het tot stand brengen van een rijksbrede MD-samenwerking (2014-2016), de uitbreiding van de TMG (2017-2018) en de forse uitbreiding van de ABD-doelgroep (2018) met managers in schaal 15 (en deels schaal 16). Tevens is gedurende deze periode de visie op publiek leiderschap ontwikkeld en doorvertaald in de werkprocessen van Bureau ABD. Het vergde tijd en aandacht om procedures te stroomlijnen en andere maatregelen te treffen om de basis van het ABD-stelsel op orde te houden. De logische en noodzakelijke

vervolgstap is om meer aandacht te besteden aan aanvullende visievorming en strategische aspecten van het stelsel. Om deze brede strategische invulling van de taken mogelijk te maken, is een gerichte versterking van Bureau ABD nodig.

De onderzoekers adviseren verschillende betrokken partijen op diverse aspecten een visie te ontwikkelen. Deze visievorming betreft onder meer de verbinding tussen het stelsel ABD en de ambities rond de versterking en ontwikkeling van de Rijksdienst, de groei van het stelsel en het vakmanschap van ambtelijke managers.

Het kabinet is het inhoudelijk eens met de onderzoekers dat op deze punten visievorming gewenst is, maar meent wel dat het hierbij niet kan gaan om afzonderlijke visies van afzonderlijke partijen. Deze onderwerpen zijn onderling nauw verweven en bovendien niet los te zien van lopende trajecten:

- Voor de rijksbrede organisatieontwikkeling is een ontwikkeling ingezet richting opgavegericht werken en grenzeloos samenwerken over grenzen van departementen en organisatieonderdelen heen.
- Uit het nader rapport bij het advies van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid vloeit voort dat het kabinet nader invulling gaat geven aan ambtelijk vakmanschap.
- In het kabinetsstandpunt over het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslagen formuleert het kabinet lessen en kondigt maatregelen aan die bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van de Rijksdienst.
- Zowel kabinet (Werk aan uitvoering) als de Tweede Kamer (Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties) hebben aandacht voor versterking van de uitvoering.
- Er is een traject in gang gezet om de visie op publiek leiderschap (2016) te herijken, waarin tevens aandacht zal zijn voor het vakmanschap van ambtelijke managers. Voor deze nieuwe visie zal nadrukkelijk naar samenhang worden gezocht tussen de hiervoor genoemde trajecten.
- Het SGO zorgt voor de verbinding van deze trajecten met het oog op de samenhangende verbetering van de kwaliteit van de rijksdienst.

Het kabinet deelt tevens de conclusie dat de ambities van het ABD-stelsel directer verbonden moeten worden met de ambities rond de versterking en ontwikkeling van de Rijksdienst. Belangrijk is dat Bureau ABD gelijktijdig aandacht heeft voor de algemene kwaliteit van het management binnen de Rijksoverheid en oog voor de actuele organisatievraagstukken van specifieke ministeries. Dit kan niet zonder een nauwe samenwerking op het gebied van beleidsontwikkeling en leiderschapsvraagstukken tussen het ministerie van BZK (DG Overheidsorganisatie, Bureau ABD) en andere departementen en een actieve betrokkenheid vanuit het SGO. Voorgenomen maatregelen zijn:

- Bureau ABD gaat meer opgavegericht werken. In alle activiteiten op het gebied van werving, selectie, ontwikkeling beoordeling en mobiliteit wordt nadrukkelijker de relatie gezocht met de strategische doelen, de publieke waarden en de maatschappelijke opgaven waar de Rijksoverheid voor staat. Hiervoor zal onder meer de verbinding tussen relevante onderdelen van het ministerie van BZK (Bureau ABD en DG Overheidsorganisatie) worden versterkt als het gaat om de ontwikkelingen van de Rijksdienst. Verder wordt de samenwerking rijksbreed uitgebreid, in het bijzonder op het gebied van leiderschap en leren en ontwikkelen. Bureau ABD zal samen met het SGO de ambities van het SGO op het gebied voor de ontwikkeling van het rijk vertalen naar de producten van Bureau ABD.
- In de functieprofielen wordt nog meer de verbinding gelegd tussen de persoonsgerichte benadering ('person-job fit') en de benadering vanuit de organisatie, opdracht en opgave ('person- environment fit'). Afhankelijk van de opgave en organisatie-kenmerken, zoals bijvoorbeeld de samenstelling van het managementteam en de fase van de organisatieontwikkeling, zijn specifieke competenties, kennis en vaardigheden benodigd. Relevante aspecten daarbij zijn onder meer ervaring bij grote uitvoeringsorganisaties, maar ook bijvoorbeeld inhoudelijke vakkennis, ICT-kennis of kennis van organisatieontwikkeling, ervaring buiten de rijksoverheid, een specifieke achtergrond of leiderschapsstijl. Uiteindelijk gaat het om de professionele diversiteit van het managementteam om de complexiteit en de diversiteit van opgaven goed aan te kunnen.
- In het bijzonder wordt aandacht geschonken aan vitale, gevoelige of specialistische functies in de Rijksdienst. Om een dergelijke functie goed te kunnen vervullen is inhoudelijke kennis gewenst. Deze 'inhoudelijke fit' speelt ook bij functies waar bijvoorbeeld het belang van digitalisering en informatietechnologie groot is.
- Bureau ABD zal binnen de randvoorwaarden van regels op het gebied van privacy meer gebruik gaan maken van informatiebronnen om een beeld te krijgen van de kwaliteit van het (top)ambtelijk management en van de Rijksoverheid. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan uitkomsten van medewerkeronderzoeken of informele gesprekken met de medezeggenschap. Deze informatiebronnen kunnen helpen om op collectief niveau meer inzicht te krijgen in het functioneren van de ABD-doelgroep.

2.3 Vergroting transparantie en zichtbaarheid

De onderzoekers gaan in op het beeld van de ABD als "banencarrousel" die ervoor zorgt dat "slecht functionerende ambtenaren elders binnen de overheid een plek krijgen." De onderzoekers hierover:

"De combinatie van grootschalige en continue benoeming van (top)ambtelijke managers en affaires waarin topambtelijke managers figureren hebben geleid tot het beeld van het stelsel ABD als 'draaiende carrousel', of zelfs 'doorgedraaide'

carrousel, waarbij disfunctionerende managers worden door-benoemd. Dat beeld moeten we relativeren. We kennen in Nederland geen groots geregisseerde wisseling van de wacht, met 'forced' of 'managed moves'. Het gaat om meer dan enkel het 'ronddraaien' van ambtelijke managers, bijvoorbeeld omdat managers – zij het beperkt – van buiten komen of juist de Rijksdienst verlaten. Bovendien worden (top)ambtelijke managers op allerlei manieren beoordeeld, en worden managers niet (meer) gegarandeerd 'door-benoemd' of 'gestald'.”⁸

De onderzoekers voegen daaraan toe dat het mede aan het gebrek aan zichtbaarheid en transparantie van de werking van het stelsel te wijten is dat dit beeld heeft kunnen ontstaan. Veel MD-activiteiten rond werving, selectie en ontwikkeling vinden in vertrouwelijkheid plaats en zijn daardoor niet zichtbaar voor de buitenwereld. Hierdoor wordt de beeldvorming over de ABD grotendeels bepaald door incidenten en individuele casuïstiek. Dat doet afbreuk aan het gezag en de kwaliteit van het ambtelijk management in Nederland, stellen de onderzoekers vast.

Ik vind het voor de toekomst en positie van de ABD van belang om te zorgen voor meer transparantie en zichtbaarheid. Zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin zal de informatievoorziening over de ABD worden verbeterd. Dit zal vanzelfsprekend gebeuren binnen de grenzen die de vertrouwelijke aard van het werk en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) met zich meebrengen. Hiertoe worden de volgende stappen gezet:

- Bureau ABD zal actiever binnen en buiten het Rijk uitdragen waar de ABD voor staat, wat de ABD doet en wat mensen kunnen verwachten als ze met de ABD te maken krijgen.
- Er zal meer en betere informatie over de ABD gepubliceerd worden. Dit kan bijdragen aan een beter begrip van het ABD-stelsel. Voor het genereren van betrouwbare data en meer datagedreven werken wordt een nieuw informatiesysteem ingevoerd.
- De procedures en werkwijzen bij werving en selectie worden verhelderd, zodanig dat ook voor potentiële kandidaten van buiten de Rijksoverheid duidelijker is wat ze kunnen verwachten als ze meedoen aan een selectieprocedure voor een ABD-functie.
- Publicaties over nieuwe ABD-benoemingen zullen meer ingaan op de kwaliteiten die voor een specifieke functie nodig zijn, bijvoorbeeld ervaring met complexe uitvoeringsvraagstukken. Door nadrukkelijker de relatie te leggen tussen de persoon en het profiel dat gezocht werd, kan het 'verhaal' achter de benoeming zelfstandig zichtbaar gemaakt worden.
- Er komt voortaan een openbaar jaarverslag van de ABD met relevante kengetallen en indicatoren. Het is van belang dat de feiten en cijfers over

⁸ Kwaliteit van mobiliteit. De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD), Universiteit Utrecht (2020), pagina 71.

de ABD voor een breed publiek toegankelijk zijn. In het voorjaar 2021 zal het jaarverslag ABD 2020 worden gepubliceerd.

- Ten slotte bied ik aan het ABD-stelsel periodiek met uw Kamer te bespreken, zowel inhoudelijk als in meer strategische zin. Meer specifiek bied ik uw Kamer aan om periodiek in een technische briefing met de DG ABD te spreken.

2.4 Mobiliteit

De Rijksoverheid is gebaat bij een goede balans tussen mobiliteit en continuïteit. Mobiliteit zorgt ervoor dat topambtelijke managers ervaring opdoen en meebrengen op verschillende terreinen (beleid, uitvoering, toezicht, decentrale overheden, bedrijfsleven). Continuïteit zorgt voor rust en verdieping in kennis, handelen en netwerk. Hun ambtelijke vakmanschap – politieke advisering, management en relatie met maatschappelijke partners - komt beter tot zijn recht als zij in hun functie voldoende ervaring en gezag kunnen opbouwen. Bij de oprichting van de ABD was er sprake van te weinig mobiliteit. De onderzoekers concluderen dat mede dankzij de MD-aanpak van de ABD de gewenste mobiliteit binnen de top van de Rijksdienst is gerealiseerd. De gewenste ambtstermijn voor ABD-ers is vijf tot zeven jaar. Op dit moment ligt de gemiddelde functieverblijfsduur van het topmanagement daar iets onder. De volgende maatregelen worden getroffen ter verbetering van het evenwicht tussen mobiliteit en continuïteit:

- ABD'ers die korter dan drie jaar op hun functie zitten worden in beginsel niet actief benaderd voor een vacature. Als zij zelf reageren op een vacature, worden ze niet meegenomen in de verdere procedure, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden.
- Op basis van de opgave en de specifieke ervaring van ABD'ers wordt meer flexibel omgegaan met de functieverblijftijd. Het kan vanuit het belang van de opgave en organisatie nodig zijn dat ABD'ers langer dan zeven jaar in functie blijven. Dit is uiteindelijk maatwerk.
- In loopbaangesprekken en personeelsschouwen van ABD'ers zal meer gekeken worden naar wat mensen nodig hebben om hun huidige functie goed te blijven vervullen.
- De inspanningen om kandidaten van buiten de Rijksoverheid aan te trekken en te streven naar meer diversiteit gaan onverminderd door. Bij ABD-vacatures wordt actief gezocht naar potentiële kandidaten en worden mensen geëntree'd op de vacature (*search*). Voor topambtenaren die nieuw zijn bij de Rijksoverheid is er sinds kort een introductie- of *onboarding*-periode met een aantal specifieke leer- en ontwikkelactiviteiten om de instroom soepel te laten verlopen. In de talentontwikkelprogramma's voor topfuncties zitten ook deelnemers van buiten het Rijk om de kansen op instroom te vergroten.

2.5 Politiek-ambtelijk samenspel

De waarde van het ABD-stelsel wordt mede bepaald door de wijze waarop er (politiek en ambtelijk) invulling aan wordt gegeven. Zoals eerder in deze brief naar

voren kwam kenmerkt het ABD-stelsel zich door neutrale niet-politieke benoemingen en mobiliteit van (top)ambtenaren. Dit is te danken aan zorgvuldige procedures en ingebouwde *checks and balances*. De onderzoekers vinden de waarde van het ABD-stelsel een gezamenlijke verantwoordelijkheid en pleiten voor een meer ontspannen politiek-ambtelijk samenspel en vergemakkelijking van de communicatie tussen politiek en ambtenaren. Zij adviseren ook dat de vaste commissie voor BZK geïnformeerd wordt over de ABD. Voor een deel gaat het hier over het gedachtegoed dat ook is opgenomen in het advies van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid ⁹. In beide rapporten wordt hiermee beoogd de werking van ministeries inzichtelijker te maken voor politici en politieke signalen beter te laten doorkomen bij (top)ambtenaren. Ook de situatie dat het functioneren van individuele topambtenaren in de media en in het politieke debat wordt besproken wordt zowel in het USBO-rapport als in het advies van de Raad van State genoemd.

Over de wijze waarop opvolging wordt gegeven aan het advies van de Raad van State bent u inmiddels geïnformeerd in het nader rapport¹⁰. Op de aanbeveling van de Raad van State om vanwege de snelle roulatie van topmanagers de benoemingsprocedure te bezien ben ik eerder in deze brief reeds ingegaan. Ik geloof in de meerwaarde van het ABD-stelsel in haar huidige vorm. Daarbinnen heb ik maatregelen aangekondigd die gaan zorgen voor een betere balans tussen mobiliteit en continuïteit. Daarnaast zet ik in op meer transparantie, zoals eveneens hiervoor beschreven.

De Raad van State pleit in zijn advies tot slot ook voor een herwaardering van het ambtelijk vakmanschap en acht het behoud en de verbetering van de kwaliteit van de rijksdienst een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ambtelijke beroepsgroep, de regering en het parlement. In de dialoog die het kabinet heeft aangekondigd in het nader rapport om hier mede invulling aan te geven betrek ik ook graag de discussie over de wijze waarop de zichtbaarheid en bekendheid van het ABD-stelsel bij uw Kamer vergroot kunnen worden.

3. Tot slot

Het kabinet deelt de vaststelling van de onderzoekers dat het stelsel ABD stevig geïnstitutionaliseerd is, nut en noodzaak ervan breed worden onderschreven en dat Bureau ABD professioneel invulling geeft aan werving en selectie en *management development* (MD) van de top van de Rijksdienst. Ook deelt het kabinet de conclusie dat het stelsel een sterk operationele invulling heeft gekregen en het te weinig een strategisch stelsel is. Om die reden heb ik in deze kabinetsreactie een reeks maatregelen aangekondigd. Deze maatregelen brengen op onderdelen flinke veranderingen met zich mee voor de betrokken partijen. Voor het einde van het

⁹ Kamerstuk 35 300, nr. 78.

¹⁰ Kamerstuk 35 570, nr. 47.

jaar wordt u nader geïnformeerd op welke wijze invulling is gegeven aan deze maatregelen en wat is gerealiseerd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren