

Vergaderjaar 2021–2022

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 315

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2022

Op 26 januari 2022 (Kamerstuk 35 925 VII, nr. 130) heeft uw Kamer in het hoofdlijnen debat over het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) mij verzocht de plannen met betrekking tot de Algemene Bestuursdienst (ABD) toe te lichten in een brief. In het coalitieakkoord is opgenomen dat het kabinet streeft naar meer domeinspecifieke expertise bij benoemingen van topambtenaren, waarbij ook de roulatiesnelheid wordt verlaagd. Met deze brief informeer ik u over de maatregelen die ik voornemens ben te nemen om uitwerking te geven aan het coalitieakkoord.

Tevens geef ik in aan hoe ik uitvoering geef aan de motie van het lid Sneller¹, naar aanleiding van het debat over het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties.

Algemeen

Voor het goed functioneren van de rijksdienst is het van belang dat we kunnen beschikken over een kwalitatief hoogwaardig topmanagement, nu en in de toekomst. Het Kabinet streeft daarom naar een Algemene Bestuursdienst (ABD) met benoemingen van hoge kwaliteit waarin topambtenaren kunnen bijdragen aan de grote maatschappelijke opgaven waar we voor staan.

Als bijlage bij deze brief ontvangt uw Kamer het jaarverslag 2021² over de ABD met daarin opgenomen algemene informatie over de werking van het ABD-stelsel en cijfers over onder meer functies, benoemingen, doorstroom en diversiteit. Dit jaarverslag geeft context aan de ambities die ik in deze brief kenbaar maak.

¹ Kamerstuk 35 387, nr. 9

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Een kwalitatief sterk ABD-stelsel is veelzijdig en moet meerdere doelstellingen realiseren. Deze doelstellingen staan soms haaks op elkaar en er moet daarom altijd naar een goede balans gezocht worden in de uitvoering. Zo is het enerzijds van belang om mensen te hebben met inhoudelijke kennis en ervaring om de opgaven te realiseren, terwijl het tegelijkertijd nuttig is om talentvolle managers een kans geven om door te groeien en nieuwe ervaringen op te doen. Een andere doelstelling is om meer ruimte te bieden voor de instroom van nieuw talent om zo ook meer diversiteit aan de top te kunnen realiseren. Een gezonde in-, door- en uitstroom is daarom essentieel om als rijksoverheid de verschillende doelstellingen in samenhang te realiseren én om een aantrekkelijke werkgever te zijn en blijven.

Het vorige kabinet heeft naar aanleiding van het onderzoek van de Universiteit Utrecht (USBO) naar het ABD-stelsel, dat op verzoek van uw Kamer is uitgevoerd, een aantal maatregelen aangekondigd³ met het volgende doel:

- Te komen tot een betere balans tussen mobiliteit en continuïteit in de ambtelijke top, mede in relatie tot de opgave van de organisatie. Hiertoe zijn verschillende maatregelen genomen die hieronder verder worden toegelicht.
- De transparantie over ABD-benoemingen te bevorderen en de zichtbaarheid van de ABD te verbeteren. Dit is onder meer gebeurd door het maken van een publiek jaarverslag over de ABD, in benoemingsberichten meer aandacht te besteden aan waarom mensen geschikt zijn voor de functie en door breed informatie te delen in nieuwsbrieven en op de website over het vacatureproces.
- Een zichtbare bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de rijksdienst. Om dit te bewerkstelligen is onder meer een rijksbrede visie op publiek leiderschap ontwikkeld, worden rijksbrede thema's als grenzeloos samenwerken, het versterken van de relatie tussen uitvoering en beleid, en ethiek en integriteit verwerkt in het ontwikkelaanbod voor de ABD, en is er aandacht voor diversiteit en instroom van buiten de rijksoverheid.

Ik onderschrijf de beweging die wordt gemaakt om tot een strategischer ABD-stelsel te komen en vind het belangrijk om verder uitvoering te geven aan de reeds genomen maatregelen. Tegelijkertijd wil het kabinet, zoals is opgenomen in het coalitieakkoord, in deze beweging meer aandacht besteden aan het vergroten van domeinspecifieke expertise bij benoemingen van topambtenaren en het verlengen van de functieduur. Daarom wil ik naast het voortzetten van de huidige maatregelen gericht op kennis en continuïteit een aantal nieuwe maatregelen nemen om dit te realiseren.

Voortzetting uitvoering maatregelen gericht op kennis en continuïteit

Versterking domeinspecifieke expertise

Ik vind het belangrijk dat (top)managers bij de rijksoverheid over voldoende inhoudelijke kennis en ervaring beschikken van het beleids-terrein of het domein waarin zij werkzaam zijn. Om een topambtelijke functie goed te kunnen vervullen wordt verwacht dat iemand weet wat er speelt, relevante inhoudelijke argumenten kan wegen en een visie heeft op wat nodig is om de opgaven in de samenleving op dit maatschappelijk domein te kunnen realiseren. Tegelijkertijd zijn topambtenaren die in verschillende organisaties binnen en buiten het Rijk werkzaam zijn

³ Kamerstuk 31 490, nrs. 310, 295, 300 en 308

geweest, breder inzetbaar op dossiers die beleidsterreinen overstijgen en kunnen zij gemakkelijker verbinding creëren tussen verschillende werkvelden, zoals bijvoorbeeld tussen beleid, uitvoering en toezicht. Om in brede zin topambtenaren met de juiste expertise en vaardigheden te selecteren voor een functie, zijn o.a. het afgelopen jaar de volgende maatregelen in gang gezet:

- Bij de werving en selectie voor topfuncties wordt meer nadruk gelegd op wat er nodig is om de maatschappelijke opgaven succesvol te realiseren. Zo wordt bij elke ABD-vacature in een intakegesprek met de vacaturehouder geprobeerd zo goed mogelijk helder te krijgen wat de specifieke opgave is die voorligt. Dat kan zowel gaan over de maatschappelijke of politieke context als over de bijzonderheden in de eigen organisatie of het team. Dit wordt vervolgens vertaald in een functieprofiel met de kennis, ervaring, competenties etc. die nodig zijn om die opgave te kunnen realiseren. In de functieprofielen wordt hiermee een beweging gemaakt van een persoonsgerichte benadering («person-job fit») naar de benadering vanuit de organisatie, opdracht en opgave («person- environment fit»).
- Voor vitale en gevoelige functies in de top van het Rijk wordt al in een vroeg stadium aandacht geschonken aan mogelijke opvolging (succession planning) om zo de noodzakelijke kennis te behouden of tijdig op te kunnen bouwen. Het gaat hier bijvoorbeeld om functies die essentieel zijn voor de rijksdienst en altijd ingevuld moeten zijn, of om functies die vanwege de benodigde specialistische kennis moeilijk te vervullen zijn.

Verhogen van de continuïteit

Het huidige mobiliteitsbeleid van de ABD voor topambtenaren is gestoeld op het 3-5-7-model, dat ook in het rijksbrede personeelsbeleid als middel ingezet wordt om mobiliteit te vergroten. Het uitgangspunt is dat drie jaar het minimum is om een functie zinvol te vervullen, dat tussen drie en vijf jaar optimaal gebruik kan worden gemaakt van de opgedane kennis en ervaring, en dat tussen vijf en zeven jaar gekeken wordt naar een nieuwe functie om ook weer ruimte te creëren voor nieuwe inzichten en innovatie. Binnen de ABD wordt gestreefd naar een functieduur van tenminste vijf jaar, met name voor de leden van de Topmanagementgroep (TMG), de hoogste leidinggevende functies op de departementen. Voor topambtelijke functies is dit wenselijk omdat het recht doet aan de complexiteit van de functie, maar ook meer tijd biedt om inhoudelijke expertise verder te ontwikkelen en een netwerk uit te bouwen binnen het domein van de functie. In 2021 was de gemiddelde verblijfsduur op een ABD-functie vier jaar en negen maanden⁴. Dat is een kleine stijging ten opzichte van 2020, waarin de gemiddelde verblijfsduur op een ABD-functie vier jaar en zeven maanden was.

Om de gemiddelde functieduur te verhogen naar minimaal vijf jaar zijn het afgelopen jaar de volgende maatregelen genomen:

- Aan alle ABD'ers en in het bijzonder de TMG wordt meer ruimte geboden om een functie langer te vervullen dan zeven jaar als dit in het belang is van de organisatie. Daarom wordt met elke TMG-functionaris en diens direct leidinggevende na vijf jaar op functie een evaluatie gepland, waarin onder andere gekeken wordt naar de verwachte ontwikkelingen in de opgave en de organisatie. Op basis

⁴ Voor de berekening van de gemiddelde functieduur worden alle 247 ABD'ers meegenomen die in 2021 gestopt zijn met hun functie omdat ze een andere functie hadden gevonden (binnen of buiten de rijksoverheid) of omdat ze met pensioen zijn gegaan. Niet meegenomen zijn mensen die tijdelijk op een ABD-functie zaten (bijvoorbeeld op basis van detachering of als interim-opdracht). Dit geldt ook voor alle tijdelijke Covid-19-functies.

van de organisatieopgave kan een verlenging van twee jaar worden afgesproken waardoor een TMG'er in totaal maximaal negen jaar in functie blijft. De intentie is om dit ook met de vakbonden af te spreken en op te nemen in de volgende CAO Rijk.

- In 2021 is een begin gemaakt met een gewijzigde aanpak van de managementschouwen waarin het functioneren en het ontwikkelpotentieel van ABD'ers wordt besproken. In de schouw staat nu de opgave van het departement centraal en niet langer de functieduur van (top)managers. Vanuit die opgave wordt bekeken welke ontwikkeling de managers (zowel individueel als collectief) moeten doormaken om de opgave te realiseren, ongeacht hoelang iemand op dat moment op zijn functie zit. Daarnaast is in de schouw voor het eerst gebruik gemaakt van extra informatiebronnen om iets te kunnen zeggen over de kwaliteit van het topmanagement bij een organisatie (onderdeel). Daarbij kan gedacht worden aan de beelden die naar voren komen uit medewerkersonderzoeken, rapporten van vertrouwenspersonen en onafhankelijke onderzoeken die uitgevoerd zijn bij een specifieke organisatie of organisatieonderdeel en tevens informatie bevatten over de kwaliteit van het management.
- In de periodieke loopbaangesprekken met TMG'ers en ABD'ers wordt meer dan voorheen gekeken wat iemand nodig heeft om de huidige functie goed te blijven vervullen. De focus in de gesprekken verschuift van aandacht voor mobiliteit en loopbaanstappen naar reflectie op professionele ontwikkeling, verdieping op de inhoud en aansluiting bij de (toekomstige) opgaven.
- Om ervoor te zorgen dat topambtenaren die nieuw zijn bij de rijksoverheid een goede start maken in hun functie, wordt een introductieprogramma aangeboden met verschillende leer- en ontwikkelactiviteiten (onboarding).

Nieuwe maatregelen gericht op kennis en continuïteit

Bovenstaande recente maatregelen zijn genomen op basis van wetenschappelijk onderzoek van het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht naar het ABD-stelsel. Omdat ik belang hecht aan een stabiel personeelsbeleid voor topambtenaren binnen het Rijk, wil ik de ingezette maatregelen continueren en laten toetsen door een externe visitatiecommissie om te zien of ze het gewenste effect hebben. Omdat de huidige maatregelen enige tijd in de praktijk toegepast moeten zijn om het effect te kunnen beoordelen, wil ik een visitatie laten plaatsvinden in 2023. Tegelijkertijd wil ik een aantal nieuwe maatregelen nemen om de ingezette veranderingen te versterken en extra aandacht te besteden aan het vergroten van domeinspecifieke kennis en continuïteit in de ambtelijke top.

Het gaat om de volgende maatregelen:

- Het uitgangspunt wordt dat ABD'ers in principe minimaal vier jaar op hun functie blijven in plaats van minimaal drie jaar. Dat betekent dat zij gedurende die periode niet actief benaderd worden voor een andere ABD-functie en niet mee worden genomen in de selectieprocedure als ze zelf reageren op een vacature tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden. Omdat we altijd uitgaan van het organisatiebelang zijn uitzonderingen mogelijk. Hierbij valt te denken aan doorgroei in hetzelfde domein (zoals een plaatsvervangend directeur die directeur wordt) of een mismatch op een functie. Overigens kunnen we mensen wel stimuleren om te blijven, bijvoorbeeld door het bieden van ontwikkelmogelijkheden, maar we kunnen niemand verplichten.
- In werving en selectie voor topfuncties zal domeinspecifieke expertise zwaarder wegen dan voorheen, en explicieter worden benoemd in vacatureteksten. Om te bepalen welke inhoudelijke kennis en ervaring

in een bepaalde functie nodig zijn wordt mede gekeken naar de maatschappelijke opgave die moet worden gerealiseerd en de context waarin iemand die opgave moet vervullen (zoals bijvoorbeeld het politieke krachtenveld en de aanwezige expertise binnen de organisatie). Dit wordt vertaald naar de specifieke functie-eisen in het profiel. Dit gaat niet alleen over vakinhoudelijke kennis. Het kan ook gaan om specifieke kennis voor een bepaalde functie, zoals kennis van lokale overheden of ervaring in de uitvoering.

- In het kader van succession planning zal er gericht gekeken worden wat nodig is om ABD'ers aan het begin van hun carrière voor te bereiden op een loopbaanstap binnen het eigen domein. Voor continuïteit en het behoud van kennis is het van belang om doorgroei te stimuleren binnen het eigen expertisegebied. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat ABD'ers en potentiële ABD'ers ondersteund worden in hun persoonlijke ontwikkeling om zich meer kennis en ervaring eigen te maken binnen het domein, zodat ze beter voorbereid zijn op een volgende functie binnen datzelfde domein. Op die manier blijft de opgebouwde kennis behouden en wordt optimaal gebruik gemaakt van de ervaring en het opgebouwde netwerk. Bovendien zorgt het dat iemand sneller is ingewerkt en een bijdrage kan leveren aan het realiseren van opgave en aan de organisatie als geheel.

In het verlengde van deze maatregelen, wil ik uitvoering geven aan de motie van het lid Sneller, die erom vraagt dat in de bestuursraad van elk departement voldoende leden – en tenminste één lid – over ruime ervaring in de uitvoeringspraktijk beschikken. Dat is op dit moment ook veelal het geval. Het is gebruikelijk om bij het opstellen van een profiel voor een vacature in de bestuursraad de expertise en ervaring van de overige bestuursraadleden mee te nemen. Als er gezien de samenstelling van de bestuursraad behoefte is aan versterking van ervaring in de uitvoeringspraktijk dan zal dit bij de volgende vacature nadrukkelijker worden meegewogen in de selectieprocedure en expliciet worden benoemd in vacatureteksten en in het profiel.

De komende tijd zullen de bovengenoemde maatregelen verder worden uitgewerkt. Bij de uitwerking wordt steeds gelet op de balans tussen de verschillende doelen die het kabinet nastreeft ten aanzien van het topmanagement binnen de rijkdienst. Zo vind ik het met name van belang om naast continuïteit en domeinspecifieke expertise ook oog te houden voor de doelstelling van het realiseren van meer diversiteit aan de top, o.a. door meer inzet op instroom van buiten de rijksoverheid en doorstroom van divers talent binnen de rijksoverheid. Dit draagt immers ook bij aan een hoge kwaliteit van het topmanagement binnen de rijkdienst. Daarnaast is op dit moment sprake van een krappe arbeidsmarkt waardoor het lastiger kan worden om geschikte kandidaten te vinden voor een ambtelijke topfunctie. Bij de uitvoering van bovenstaande maatregelen hecht ik er daarom aan dat het Rijk een aantrekkelijke werkgever blijft.

Omdat deze maatregelen enige tijd nodig hebben om effect te sorteren, zal ik uw Kamer opnieuw informeren over de voortgang na de eerste visitatie van een externe commissie in 2023. Over de uitvoering van de motie van het lid Sneller zal gerapporteerd worden in het ABD jaarverslag 2022 door aan te geven hoeveel bestuursraadleden per departement voorgaande ervaring hebben in een uitvoeringsorganisatie. In de

tussentijd staat het aanbod van de directeur-generaal voor de ABD om individueel of in een technische briefing toelichting te geven op de werking van het ABD-stelsel.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot