

Vergaderjaar 2021–2022

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 310

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2021

Op 15 januari van dit jaar heb ik uw Kamer geïnformeerd over het rapport «Kwaliteit van mobiliteit. De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)» dat door de Universiteit van Utrecht (USBO) is uitgevoerd.¹ In deze brief heb ik een aantal maatregelen aangekondigd met als doel om opvolging te geven aan de aanbevelingen uit dit rapport. Op 18 mei heb ik u geïnformeerd over de tussentijdse stand van zaken.² Op 15 oktober heb ik u een brief gestuurd met daarin maatregelen voor het verlagen van de omloopsnelheid van de ambtelijke top en het vergroten van inhoudelijke kennis van topambtenaren.³ Met deze brief informeer ik u over de concrete uitvoering en realisatie van alle aangekondigde maatregelen naar aanleiding van het USBO-rapport.

Algemeen

Voor het kabinet is het van wezenlijk belang dat de rijksdienst beschikt over een kwalitatief hoogwaardig topmanagement. De maatschappelijke en politieke uitdagingen waar we voor staan vragen om topambtenaren die kunnen handelen in onzekerheid, die de praktijk als uitgangspunt nemen, die tegenspraak geven en kunnen ontvangen, en die openstaan voor signalen van medewerkers en ervaringen van burgers en daar actief gehoor aan geven. Inclusief denken en handelen, het creëren van openheid en proactief verantwoording afleggen zijn daarin onmisbaar. Dat vraagt ook van de politiek dat we ruimte geven aan ambtelijk vakmanschap, waarbij we een open oor houden voor een ander geluid, we eerst vragen en dan oordelen, we scherp zijn op wat er goed gaat en niet goed gaat maar geen openbare functioneringsgesprekken voeren, en we de dialoog met elkaar blijven aangaan.

¹ Kamerstuk 31 490, nr. 295.

² Kamerstuk 31 490, nr. 300.

³ Kamerstuk 31 490, nr. 308.

Het doel van de ABD is om bij te dragen aan de kwaliteit van de rijksdienst door in samenwerking met departementen te zorgen voor de juiste manager op de juiste plek. Het doel is ook om topambtenaren in staat te stellen hun rol professioneel en met oog voor de maatschappelijke context in te vullen. Het kabinet is net als de USBO-onderzoekers van mening dat voor het bijdragen aan de kwaliteit van de rijksdienst een visie nodig is op de rijksdienst, op publiek leiderschap en op de wijze waarop de ABD hierin een strategische positie kan innemen. Daarnaast staan in het t USBO-rapport concrete aanbevelingen, die het kabinet onderschrijft, om het mobiliteitsbeleid meer in samenhang te bezien met de opgaven van de verschillende organisaties en om meer inzichtelijk te maken wat de ABD doet en waar de ABD aan bijdraagt. Hiervoor heb ik in de brief van 15 januari maatregelen aangekondigd waar gedurende het afgelopen jaar opvolging aan is gegeven. In deze brief ga ik eerst in op de maatregelen omtrent het mobiliteitsbeleid, daarna op het creëren van meer transparantie en zichtbaarheid en als laatste op visievorming en het strategisch bijdragen aan de kwaliteit van de rijksdienst. Deze maatregelen zijn echter geen eindpunt. Om aan te blijven sluiten op veranderingen binnen en buiten de rijksoverheid en bij te blijven dragen aan de kwaliteit van de rijksdienst, is het van belang dat het ABD-stelsel zich, zoals voorheen ook gebeurd is, voortdurend blijft ontwikkelen.

Balans tussen mobiliteit, continuïteit en opgave

In mijn brieven van 15 januari en 15 oktober jl. heb ik aangegeven dat de rijksoverheid gebaat is bij een goede balans tussen mobiliteit en continuïteit van het topmanagement. Een van de doelen bij het oprichten van de ABD in 1995, was om mobiliteit van topambtenaren te bevorderen en de samenwerking tussen de departementen te verbeteren. Topambtenaren die op verschillende terreinen en bij verschillende organisaties binnen en buiten het Rijk werkzaam zijn geweest, zijn breder inzetbaar op complexe dossiers en kunnen gemakkelijker verbinding creëren tussen verschillende werkvelden, zoals bijvoorbeeld tussen beleid, uitvoering en toezicht. Diversiteit aan ervaring draagt bij aan de kwaliteit van het topmanagement. Tegelijkertijd is continuïteit belangrijk om met kennis, een relevant netwerk en ervaring van de beleidsterreinen een organisatie te kunnen leiden. Beide aspecten helpen om complexe maatschappelijke vraagstukken beter te kunnen oplossen. De ervaring leert dat een functieduur van vijf tot zeven jaar in de meeste gevallen optimaal is om aan te sluiten bij de complexiteit van de opgaven in een topfunctie. De gemiddelde functieduur ligt nu onder de vijf jaar, wat onder andere te maken heeft met meer opdrachten in de vorm van tijdelijke projecten en programma's, krapte op de arbeidsmarkt en druk die topambtenaren ervaren vanuit het mobiliteitsbeleid om een nieuwe functie te vinden. Een deel van de genomen maatregelen is erop gericht om die druk weg te nemen en in het mobiliteitsbeleid meer aandacht te hebben voor het borgen van kennis en continuïteit (zie maatregelen onder punt 1). Functieduur alleen is echter een beperkte indicator voor kwaliteit. Waar het om gaat is dat op alle (management)plekken mensen zitten met de juiste kennis en kunde voor het goed vervullen van de opdracht. Dit vergt maatwerk. Daarom streeft het kabinet in aansluiting op rijksbrede ontwikkelingen en de aanbevelingen uit het USBO-rapport niet alleen naar meer continuïteit door een langere vervulling van de functie, maar ook naar een goede match tussen de topambtenaar, de opgave waar de organisatie voor staat en het team waar hij of zij in werkt (*person-environment-fit*). Het tweede deel van de maatregelen is daarom gericht op het inzichtelijk maken van de kwaliteiten en kennis van topmanagers en de aansluiting hiervan bij de opgave, de organisatie en het team (zie maatregelen onder punt 2). Het uiteindelijke doel van alle maatregelen is om bij te dragen aan een beter evenwicht tussen mobiliteit en continuïteit

met aandacht voor de organisatieopgave en de kwaliteiten en ontwikkeling van de topmanager.

1. Meer aandacht voor het borgen van continuïteit:

- De gewenste functieduur voor ABD'ers is vijf tot zeven jaar. Daarom zullen de inspanningen van Bureau ABD er vooral op gericht zijn om de termijn van vijf tot zeven jaar op een goede manier te realiseren, mede in relatie tot de toekomstige opgaven en organisatiedoelen. Meer dan voorheen is het van belang om aandacht te besteden aan het «binden en boeien» van mensen om hen te behouden voor topfuncties bij het Rijk.
- ABD'ers die al een ABD-functie vervullen en korter dan drie jaar op hun functie zitten, worden niet actief benaderd voor een nieuwe functie. Als ze zelf binnen drie jaar reageren op een vacature worden ze niet meegenomen in de procedure, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden. Daarbij kan gedacht worden aan iemand die doorstroomt binnen dezelfde directie (bijv. een plaatsvervangend directeur wordt in het kader van succession planning directeur), of een situatie waarin de opgave van de functie wezenlijk is veranderd en degene die er zit niet meer passend is voor deze opgave.
- Voor de topmanagementgroep (TMG), de hoogste ambtelijke posities bij de departementen, wordt meer ruimte geboden om een functie langer te vervullen dan zeven jaar. Voor deze groep is de termijn van zeven jaar formeel vastgelegd in hun arbeidsovereenkomst. Het uitgangspunt verschuift van «verlengen onder voorwaarden» naar «verlengen als dit vanuit de opgave en organisatie nodig is». Een verlenging met twee jaar is hierbij het maximum. Sinds medio 2020 is van deze verlengingsmogelijkheid vier keer gebruik gemaakt. Om in een vroeg stadium al de mogelijkheid tot verlenging te bespreken, wordt met elke TMG-functionaris en diens direct leidinggevende na vijf jaar op functie een evaluatiemoment gepland, waarin onder andere gekeken wordt naar de verwachte ontwikkelingen in de opgave en de organisatie.

2. Inzicht in de kwaliteiten van topambtenaren en match met de organisatieopgaven:

- 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 wordt rekening gehouden met de rijksbrede ontwikkelopgaven. Vanuit die opgave wordt bekeken welke ontwikkeling de managers (zowel individueel als collectief) moeten doormaken om de opgave te realiseren. 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, openbare rapporten van vertrouwenspersonen en onafhankelijke onderzoeken.
- Bij de werving en selectie voor topfuncties wordt meer nadruk gelegd op wat er nodig is om de maatschappelijke opgaven succesvol te realiseren. Inhoudelijke deskundigheid en vakkennis spelen altijd een belangrijke rol in de selectieprocedure. Daarnaast wordt er bij potentiële kandidaten niet alleen gekeken of zij beschikken over de gevraagde kennis en ervaring, maar wordt ook gekeken naar de specifieke kwaliteiten die nodig zijn voor de organisatie en het team waar iemand gaat werken, de opdracht die iemand moet vervullen of het maatschappelijk en bestuurlijk krachtenveld waarin hij of zij aan de slag gaat. Ook is een start

gemaakt met het vaker in het selectieproces betrekken van de medezeggenschap, toekomstige teamleden en stakeholders die een rol spelen bij maatschappelijke opgave.

- Voor vitale en gevoelige functies in de top van het Rijk wordt al in een vroeg stadium aandacht geschonken aan de mogelijke opvolging (*succession planning*) om zo de noodzakelijke kennis te behouden of tijdig op te kunnen bouwen. Voor deze functies vindt regelmatig afstemming plaats met de betrokken departementen over de ontwikkeling van de opgaven binnen de organisatie en de specialistische kennis die hiervoor vereist is. Momenteel richt de *succession planning* zich vooral op kennisintensieve functies zoals juridische, financiële en IV/ICT-functies, functies in de uitvoering, en op alle TMG-functies. Onderdeel hiervan is ook dat Bureau ABD ondersteuning biedt aan kandidaten met een specialistisch kennisprofiel in hun loopbaanontwikkeling, zodat ze behouden kunnen blijven voor specialistische opgaven of functies bij het Rijk.

Vergroten transparantie en zichtbaarheid

Om meer verantwoording af te leggen over de ABD als stelsel en beter inzicht te geven in het werk van Bureau ABD, is het afgelopen jaar meer nadruk gelegd op actiever communiceren over de bijdrage die het ABD-stelsel levert aan de kwaliteit van de top van de rijksdienst. Er wordt meer dan voorheen, niet alleen uitgelegd wat de ABD is en wie ABD'ers zijn, maar ook duidelijker verteld waarom iemand benoemd is op een ABD-functie, hoe deze benoemingen bijdragen aan een betere rijksdienst en welke rol Bureau ABD en het ABD-stelsel daar in spelen. Hier is onder andere op de volgende manieren aandacht aan besteed:

- Op 13 april jl. heb ik u het jaarverslag 2020 toegestuurd met relevante kengetallen en indicatoren over de ABD (Kamerstuk 31 490, nr. 299). Dit jaarverslag is openbaar. Ook komend jaar zal ik u het jaarverslag over de ABD doen toekomen.
- In het jaarverslag, de nieuwsbrieven en de benoemingsberichten en op de website, is inzichtelijker gemaakt wat Bureau ABD als organisatie doet en wie op ABD-functies benoemd worden. Er is uitgelegd waarom deze mensen geschikt zijn om in die functie een bijdrage te leveren aan een betere rijksdienst.
- Procedures en werkwijzen bij werving en selectie zijn verhelderd. Op de ABD-website staat een uitgebreide omschrijving van het vacatureproces, onder andere om potentiële kandidaten, ook van buiten het Rijk, inzicht te geven. Bureau ABD experimenteert met andere methoden in het werving- en selectieproces om breder kandidaten te kunnen vinden. Dit jaar zijn twee keer webinars ingezet in het wervingstraject. Tijdens deze webinars konden kandidaten, indien gewenst anoniem, voor een specifieke functie deelnemen aan een voorlichtende en informerende online bijeenkomst waar niet alleen het sollicitatieproces werd toegelicht, maar vooral ook de maatschappelijke opgave van de functie en het profiel dat daarvoor is opgesteld. Bij een van de webinars waren er 60 deelnemers, waarna 50 reacties op de vacature zijn binnengekomen. Bij het andere webinar waren er 72 deelnemers voor twee functies, waarna er 57 voor de ene vacature en op 20 reacties op de andere zijn binnen gekomen. Ook is het sinds dit jaar mogelijk om een open sollicitatie in te sturen, waarna een intakegesprek met een search consultant volgt. De kandidaat wordt vervolgens actief op de hoogte gehouden van vacatures.

Bureau ABD zal de komende jaren deze ontwikkeling naar actievere communicatie verder doorzetten.

Bijdragen aan kwaliteit van de rijksdienst

De USBO-onderzoekers stellen dat de ABD de afgelopen 25 jaar een sterk operationele invulling heeft gekregen die primair is gericht op persoonsgerichte vacaturevervulling en mobiliteit. De aanbeveling was daarom om meer aandacht te besteden aan aanvullende visievorming en aan hoe verschillende actoren (Bureau ABD, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Secretarissen-Generaal Overleg (SGO), het Kabinet en de Tweede Kamer) hun positie kunnen inzetten om de ABD als geheel een krachtiger stelsel te maken dat bijdraagt aan de kwaliteit van de rijksdienst. Hieronder ga ik in op de maatregelen die het kabinet genomen heeft om deze aanbeveling te realiseren:

1. Visie op publiek leiderschap:

- In 2019 is begonnen met het herijken van de bestaande visie op publiek leiderschap uit 2016. De nieuwe visie is van toepassing op de hele rijksoverheid en geldt niet alleen voor de ABD-doelgroep. Daarom is nauw samengewerkt met alle departementen en zijn gesprekken gevoerd met honderden personen binnen en buiten de rijksoverheid over (top)ambtelijk leiderschap. Op basis hiervan zijn verschillende leiderschapsthema's en -dilemma's in kaart zijn gebracht. De aanbevelingen uit het USBO-rapport en de toezegging aan de Kamer over het ontwikkelen van een visie op het vakmanschap van ambtelijk leiders waren aanleiding om de visie niet alleen te herijken, maar volledig te herzien en wetenschappelijk te laten onderbouwen. Het Leiden Leadership Centre (Universiteit Leiden) heeft in opdracht van Bureau ABD onderzoek uitgevoerd, waarbij leiderschapsgedragingen bij bovenstaande thema's, dilemma's en vraagstukken nader zijn onderzocht. Het onderzoek biedt inzicht in ervaringen en behoeften aan leiderschap binnen de verschillende domeinen (uitvoering, toezicht, beleid, bedrijfsvoering) en hiërarchische niveaus. Op basis hiervan is een visie ontwikkeld op de wenselijke leiderschapsrichtingen bij de overheid (kompas voor publiek leiderschap).
- In het kader van zichtbaarheid en transparantie is een openbare webpagina «op weg naar een nieuwe visie op publiek leiderschap» gecreëerd, waarin het publiek wordt meegenomen in het proces rondom dit traject en ook wordt uitgenodigd om te reageren: Op weg naar een nieuwe visie op publiek leiderschap | Organisatie | Algemene Bestuursdienst. Hierop is ook de nieuwe visie op publiek leiderschap gepubliceerd. Deze visie is het begin van een continue dialoog binnen de rijksoverheid met het (top)management over de impact en effectiviteit van leiderschap.

2. Samenwerking en positionering binnen en buiten de rijksdienst:

- Met alle departementen wordt samengewerkt op het gebied van beleidsontwikkeling en leiderschapsontwikkeling. Zo worden rijksbrede thema's als actieve openbaarheid, opgavegericht werken, versterken van de relatie tussen beleid en uitvoering en andere actuele thema's verwerkt in het ontwikkelaanbod van Bureau ABD. Daarnaast wordt samenwerking gezocht met de rijksacademies op specialistische thema's, zoals financiën en digitalisering.
- In de Bestuursraden van de departementen worden periodiek onderwerpen op het gebied van *management development* (MD) geagendeerd. In overleg zal aandacht worden besteed aan een meer strategische agendering van MD-onderwerpen, zoals bijvoorbeeld periodiek aandacht voor de realisatie van de doelstellingen rondom het thema diversiteit en inclusie.
- Ter versterking en verbreding van de strategische MD-functie wordt nadrukkelijker ingezet op datagedreven werken en het gebruik van

aanvullende informatiebronnen voor een meer structurele en tijdige signalering van ontwikkelingen in de omgeving en in de kwaliteit van het (top)ambtelijk management. Hierbij kan gedacht worden aan het bundelen van bevindingen en rode draden uit assessments of uit exitgesprekken (met inachtneming van de privacyregelgeving) zodat meer gericht beleid kan worden ontwikkeld voor de ontwikkeling en het behoud van topambtenaren.

- Om inzicht te krijgen hoe de rijksoverheid zich verhoudt tot het bedrijfsleven op het gebied van MD-beleid, ben ik van plan om in 2022 een benchmark te laten uitvoeren onder een aantal bedrijven met een vergelijkbare topmanagementstructuur.
- Nederland heeft een vaste en zichtbare plek in internationale (kennis)netwerken over leiderschap en topambtenaren. Zo wordt regelmatig samengewerkt met de OESO en relevante netwerken van de Europese Unie, zoals het European Public Administration Network (EUPAN), voor internationale onderzoeken en kennisuitwisseling. Daarnaast wordt ingezet op het opbouwen en onderhouden van bilaterale relaties met landen die een vergelijkbaar topmanagementstelsel hebben om op bilateraal niveau kennis uit te wisselen en samen te werken.

3. Diversiteit en inclusie:

Om te werken aan maatschappelijke opgaven en een goede verbinding te kunnen maken met de samenleving, is het belangrijk dat de ABD-doelgroep divers is samengesteld. Daarom wordt in de werving en selectie voor functies in de top van het Rijk extra gelet op diversiteit aan perspectieven, achtergronden, oriëntaties en kennis. In de afgelopen jaren is het percentage vrouwen dat een ABD-functie vervult elk jaar met een of enkele procentpunten gestegen van 26% in 2012 tot 41% eind 2020. Ook wordt met gerichte search en inclusieve werving en selectie gestuurd op brede diversiteit bij de instroom. Dit wordt o.a. ondersteund door de volgende acties:

- o Het searchteam onderhoudt contact met relevante netwerken, begeleidt open sollicitaties en onderhoudt contacten met een groep van potentiële topmanagers met een diverse achtergrond.
- o Bij de doorstroom, strategische personeelsplanning en ontwikkelprogramma's binnen de rijksoverheid is specifiek aandacht voor het vergroten en behouden van diversiteit.
- o Naast diversiteit bij de in- en doorstroom wordt actief gestuurd op inclusief leiderschap in de ontwikkelprogramma's voor ABD'ers zodat de diverse teams ook echt inclusiever worden.

4. Instroom van buiten:

De inspanningen om kandidaten van buiten de rijksoverheid aan te trekken blijven van kracht. De afgelopen jaren was de instroom van buiten de rijksoverheid ca. 20%. Om de kansen op instroom te vergroten, doen aan de talentontwikkelprogramma's voor topfuncties ook deelnemers van buiten het Rijk mee. Daarnaast organiseert Bureau ABD een divers (online) leer- en ontwikkelaanbod waaraan eveneens deelnemers van buiten het Rijk, zoals het management van een aantal grote gemeenten en ZBO's, meedoen om zo kennisuitwisseling en bekendheid met de ABD te vergroten. Ook bestaat er voor topambtenaren die nieuw zijn bij de rijksoverheid een introductie- of *onboarding*-periode met een aantal specifieke leer- en ontwikkelactiviteiten om de instroom soepel te laten verlopen.

5. Gedeelde verantwoordelijkheid:

In het USBO-rapport is opgemerkt dat de ABD mede afhankelijk is van ambtelijke en politieke steun. Om de versterking van het ABD-stelsel

met succes ter hand te nemen is een gezamenlijke aanpak nodig. Ik zal er daarom op toezien dat de samenwerking binnen de rijksoverheid die nodig is voor de ontwikkeling van het ABD-stelsel zal worden voortgezet.

Verdere ontwikkeling van de ABD

De genomen maatregelen geven invulling aan de aanbevelingen uit het USBO-rapport om het mobiliteitsbeleid minder strikt toe te passen, om transparantie en zichtbaarheid te vergroten en om meer strategisch bij te dragen aan het versterken van kwaliteit binnen de rijksdienst. Het is van belang dat de ABD als stelsel continu blijft bijdragen aan de kwaliteit van de rijksdienst en daarin ook blijft meebewegen met ontwikkelingen binnen en buiten de rijksoverheid. In dit kader wordt bijvoorbeeld gewerkt aan andere vormen van communicatie om de verbinding met de buitenwereld structureler vorm te geven, zoals het versterken van de samenwerking met de wetenschap en internationale kennispartners en het organiseren van meer dialoog met burgers, politiek en media. Ook zal de visie op publiek leiderschap periodiek worden getoetst aan actuele ontwikkelingen en indien nodig bijgesteld.

Om er zeker van te zijn dat het ABD-stelsel en het functioneren van de ABD goed blijven aansluiten bij de doelstellingen en maatschappelijke ontwikkelingen, heb ik besloten om periodiek een externe visitatiecommissie te vragen om het ABD-stelsel en de bijdrage van alle betrokkenen hieraan te beoordelen en aanbevelingen te doen voor verbetering. Ik vertrouw erop dat de genomen maatregelen en de nog geplande maatregelen bijdragen aan de versterking van de ABD als stelsel en daarmee aan een kwalitatief hoogwaardig topmanagement binnen de rijksdienst zowel op dit moment als in de toekomst.

Mocht er bij leden van uw Kamer behoefte zijn aan nadere informatie over de ABD dan is de directeur-generaal voor de ABD beschikbaar om individueel of in een technische briefing een toelichting te geven.

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