

Vergaderjaar 2019–2020

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 259

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2019

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen met uw Kamer op 19 september 2019 heeft de Minister-President toegezegd dat ik u zal informeren over het loopbaansysteem van ambtenaren in de top van de rijksdienst. Met name werd aandacht gevraagd voor de snelle wisselingen in de ambtelijke top en het risico van te weinig vakinhoudelijke kennis in bepaalde functies. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand. De kwaliteit van het openbaar bestuur in Nederland is hoog. Op internationale ranglijsten van onder meer de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)¹ scoort Nederland goed met betrekking tot het functioneren van de overheid. Om die goede positie te bereiken en te behouden is een kwalitatief hoogwaardige top van de rijksdienst van belang.

Ik begin deze brief met een korte beschrijving van de wijze waarop bij benoeming van topambtenaren aandacht wordt besteed aan de gewenste kennis en ervaring. Vervolgens geef ik een schets van de complexiteit van ambtelijke topfuncties en de betekenis daarvan voor breed inzetbare topmanagers die hun kennis en ervaring hebben opgedaan in verschillende functies. Ik sluit af met een blik naar de toekomst.

Benoeming op basis van kwaliteit

Alle managementfuncties in de top van het Rijk maken sinds 1995 deel uit van de Algemene Bestuursdienst (ABD). De oprichting van de ABD had tot doel de verkokering binnen de rijksoverheid te doorbreken, de interdepartementale mobiliteit te vergroten en de kwaliteit van het topmanagement van de rijksdienst te behouden en bevorderen. Hiervoor is een zorgvuldig en transparant systeem van *management development* (MD) voor de ambtelijke top noodzakelijk.

Benoemingen en loopbaanpaden in de top van het Rijk zijn gebaseerd op een open en transparant systeem van werving en selectie. Bij het zoeken

¹ Organisation for Economic Cooperation and Development, *Government at a Glance*, 2017

naar de juiste kandidaat voor de juiste plek staat individuele kwaliteit voorop. Iedereen die gekwalificeerd is kan in aanmerking komen voor een ABD-functie. Alle vacatures voor topfuncties worden gepubliceerd en zijn voor iedereen zichtbaar, ook voor geïnteresseerden van buiten het Rijk.

Per vacature wordt gekeken welke kennis, ervaring en vaardigheden een kandidaat nodig heeft om de functie succesvol te kunnen vervullen. Dat kan bijvoorbeeld samenhangen met de specifieke opgave die moet worden gerealiseerd, of het krachtenveld waarbinnen wordt geopereerd. Voor specialistische kennisfuncties is het evident dat inhoudelijke kennis een vereiste is. Voor andere functies in de top van het Rijk kunnen naast inhoudelijke expertise ook andere ervaringen of vaardigheden van belang zijn. Zo is het voor een topfunctionaris die leiding geeft aan een grote uitvoeringsorganisatie essentieel dat hij/zij kennis heeft van het werken in de uitvoering.

Complexiteit maatschappelijke opgaven

De ambtelijke topfuncties kenmerken zich door een grote mate van complexiteit. Topambtenaren moeten voortdurend schakelen tussen drie rollen: zij zijn zowel (politiek) adviseur, manager als maatschappelijk partner. Het huidige tijdsgewricht en de toegenomen complexiteit van de functie vragen om wendbare (top)managers die kunnen inspelen op de eisen die de samenleving aan de overheid stelt. De maatschappelijke vraagstukken van dit moment zijn zo complex dat ze niet op zichzelf staan. We hebben topmanagers nodig met kennis en ervaring van verschillende terreinen om die complexe vragen op te kunnen lossen. Topmanagers die brede ervaring hebben binnen (en bij voorkeur ook buiten) de rijksoverheid werken beter samen bij het oplossen van maatschappelijke opgaven omdat ze elkaar en elkaars problematiek kennen. Het gaat niet alleen om ervaring op verschillende beleids-terreinen, ook in verschillende rollen en verschillende sectoren (zoals beleid, bedrijfsvoering, uitvoering, toezicht en handhaving, internationaal).

Dat laat onverlet dat inhoudelijke kennis en ervaring voor een manager relevant zijn. Voor het goed functioneren van een organisatie zijn zowel leiderschapsvaardigheden als inhoudelijk kennis nodig. De accenten hierin verschillen per functie en per (uitvoerings)organisatie. Ook hoeft de benodigde expertise niet per sé in één persoon vertegenwoordigd te zijn. Daarvoor is de complexiteit van de maatschappelijke opgaven te groot. Een topambtenaar is een publiek leider, en voor een publiek leider is het in de huidige tijd cruciaal om te weten wat je zelf kunt en wat je nodig hebt van anderen, zonder zelf alle wijsheid in pacht te hebben. Om die reden zoeken we naar complementariteit in managementteams, waarbij alle facetten vertegenwoordigd zijn.

Het behouden en versterken van de kwaliteit van de ambtelijke top vraagt voortdurend aandacht. Topambtenaren worden gestimuleerd continu bezig te zijn met hun professionele ontwikkeling. Bijvoorbeeld op het gebied van vakinhoudelijke kennis, leiderschapsontwikkeling of ambtelijk vakmanschap.

Mobiliteit topambtenaren

Een belangrijke pijler in het loopbaansysteem voor topambtenaren is het 3-5-7-model. Uitgangspunt is dat iemand zijn functie gedurende ongeveer vijf jaar vervult. Vijf jaar wordt gezien als een goede basis. Op die manier wordt optimaal gebruik gemaakt van de opgedane kennis en ervaring, en tegelijkertijd ruimte gecreëerd voor nieuwe inzichten en innovatie. De kennis en ervaring die in meerdere functies wordt opgedaan, wordt elders binnen de overheid ingezet. Interdepartementale mobiliteit helpt de

verkokering te doorbreken en draagt bij aan professionaliteit, integriteit en kwaliteit van de rijksdienst. Nieuwe inzichten, rijksbrede samenwerking en leren van elkaar worden hiermee versterkt.

Drie jaar wordt over het algemeen gezien als de minimale periode om een functie zinvol te kunnen vervullen. Bij een functievervulling korter dan drie jaar kan de continuïteit van de taakuitvoering in het geding zijn, en komt de investering in kennisopbouw en netwerkcontacten onvoldoende tot zijn recht. Zeven jaar wordt beschouwd als een maximum. Daarna kunnen vitaliteit, inspiratie en vernieuwing afnemen en kan het zowel voor de organisatie als de manager zinvol en een goed moment zijn om de loopbaan elders te vervolgen.

Op basis van signalen uit de praktijk zijn vorig jaar in het SGO (het overleg van

de secretarissen-generaal) enkele aandachtspunten besproken in het huidige loopbaansysteem. Hierbij is onder meer de zorg onderkend dat het systeem er niet toe mag leiden dat mensen te snel op zoek gaan naar een andere functie en relatief kort na hun benoeming alweer vertrekken. Om die reden worden managers die korter dan drie jaar op hun functie zitten niet actief benaderd voor een vacature. Mensen die zelf binnen drie jaar reageren op een vacature worden in beginsel niet meegenomen in de procedure, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden.

Tegelijkertijd is geconstateerd dat we de afgelopen jaren onvoldoende aandacht hebben gehad voor de mogelijkheid om in specifieke gevallen de zevenjaarstermijn voor de topmanagementgroep te verlengen, bijvoorbeeld met het oog op de noodzakelijke en stabiele kennis-, ervaring- en netwerkopbouw in een specifiek situatie.

Kortom, het 3-5-7-loopmodel geeft richting aan de loopbaanpaden en professionele ontwikkeling van topambtenaren. Het zijn geen harde termijnen. Er kunnen situaties zijn waarin een andere frequentie van mobiliteit en functieverandering beter passend zijn. Er is ruimte om de functie juist langer te vervullen, als dat in een specifieke situatie wenselijk is, bijvoorbeeld vanwege de specialistische aard van de functie.

Het gaat steeds om het vinden van de juiste balans tussen mobiliteit en stabiliteit. De benoeming van topambtenaren vraagt om een zorgvuldig evenwicht tussen noodzakelijke kennis en brede inzetbaarheid. Ik heb er vertrouwen in dat met het huidige loopbaansysteem de kwaliteit van de ambtelijke top blijvend kan worden gewaarborgd.

Ten slotte

In 2016 heeft een reflectie plaatsvonden op het loopbaanstelsel voor de ambtelijke top. Hierbij is gekeken naar de werking van het MD-systeem. In het kader van deze stelselreflectie zijn interviews gehouden met onder meer bewindspersonen, topambtenaren, ZBO-bestuurders en gemeente-secretarissen. Daarnaast is een internationale benchmark uitgevoerd en zijn de MD-stelsels in het bedrijfsleven bekeken.

De uitkomst van de stelselreflectie was dat de Nederlandse rijksoverheid een goed doordacht topambtenarenstelsel heeft, en een kwalitatief hoogwaardige groep topambtenaren. Verbeterpunten zaten niet in grote stelselwijzigingen, maar in het verder aanscherpen van het bestaande systeem. Het punt waar u terecht aandacht voor vraagt is daarin ook onderkend en heeft geleid tot recente aanpassingen.

We blijven continu volgen of het loopbaansysteem voor topambtenaren voldoet aan de eisen die daaraan in de praktijk worden gesteld: een stelsel

dat faciliteert dat topambtenaren op een inspirerende en effectieve manier samenwerken om de maatschappelijke opgaven van deze tijd te realiseren.

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