Universiteit Utrecht

Kwaliteit van mobiliteit

USBO
advies

De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)

Hoofdrapport en deelstudies

December 2020

COLOFON

Titel: Kwaliteit van mobiliteit: De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)

Auteurs: Mirko Noordegraaf, Marie-Jeanne Schiffelers, Jasmijn van Harten, Erik Jan van Dorp en Merbel Slothouwer

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

© 2020 USBO advies

Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting **7**

Hoofdrapport **19**

1. Inleiding **20**
1.1. Aanleiding 20
1.2. De Algemene Bestuursdienst (ABD) 21
1.3. De ABD als gelaagd stelsel 22
1.4. Doel en hoofdvraag 23
1.5. Hoofdrapport en relatie met deelstudies 23
2. Onderzoekskader en aanpak **25**
2.1. Inleiding 25
2.2. Professionalisering (ambtelijke) managers 25
2.3. De ABD als gelaagd stelsel 26
2.4. De ABD in context 27
2.5. Interpretatiekader 28
2.6. Onderzoeksaanpak 32
3. Uitwerking ABD: Context en ontwikkeling **34**
3.1. Inleiding 34
3.2. De achtergronden van de ABD 34
3.3. De inhoudelijke en institutionele keuzen 36
3.4. De 'Beeldenstrijd' rondom de ABD 40
3.5. De ABD en recente affaires 42
3.6. Conclusies 43
4. Werking ABD: Aanpak, acties en effecten **45**
4.1. Inleiding 45
4.2. Laag 1: Passende MD-acties? 46
4.3. Laag 2: Leidende managers? 53
4.4. Laag 3: Beroepsgroep ambtelijk management? 55
4.5. Laag 4: Kwaliteit van de Rijksdienst? 58
4.6. Relaties tussen de lagen? 60
4.7. Invloed van context? 61
4.8. Conclusies 62

5. Conclusies en implicaties 65
5.1. Inleiding 65
5.2. Conclusies 66
5.3. De hoofdvraag beantwoord 70
5.4. Aanbevelingen 71
5.5. Tot slot 74

Bijlagen 75

I Onderzoeksvragen 76
II Onderzoeksaanpak 78
III Respondenten 85
IV Deelstudie 1: 25 jaar ABD 88
1.1. Inleiding 88
1.2. Wat aan de ABD voorafging 88
1.3. 1995-2006: Eenheid door mobiliteit 90
1.4. 2006-2016: Kwaliteit door professionalisering 94
1.5. 2016-heden: Aanpak opgaven met leiderschap 96
1.6. Patronen in historische ontwikkeling ABD 98
V: Deelstudie 2: Beelden rond de ABD 101
2.1. Het belang van beeldvorming 101
2.2. Beeldbepalende momenten 102
2.3. Drie fases in parlementaire beeldvorming ABD 104
2.4. Drie permanente beelden in de pers 107
2.5. Een ander beeld van binnenuit 110
2.6 Conclusie: 'Beeldenstrijd' rond de ABD 113
VI Deelstudie 3: Formele procesaanpak ABD 114
3.1. Inleiding 114
3.2. Het beoogde MD-stelsel 115
3.3. Werving en selectie 117
3.4. Ontwikkelen en mobiliseren 118
3.5. Beoordelen 120
3.6. Conclusie: Veelvormig stelsel 121
Appendices deelstudie 3: Procesbeschrijvingen ABD 123

VII: Deelstudie 4: Aanpak ABD in de praktijk 130
4.1. Inleiding 130
4.2. De ABD als MD stelsel (Laag 1) 131
4.3. Bijdrage aan ambtelijke managers en beroepsgroep (laag 2 & 3) 143
4.4. Bijdrage aan samenwerking en kwaliteit Rijksoverheid (laag 4) 147
4.5. Conclusies 152
VIII: Deelstudie 5: Effecten aanpak ABD 155
5.1. Inleiding 155
5.2. Samenstelling van de ABD-doelgroep 156
5.3. Mate van in-, door- en uitstroom 158
5.4. Evaluatiegegevens ABD-ontwikkelaanbod 161
5.5. Functioneren van ABD'ers 162
5.6. Conclusie 163
Appendices deelstudie 5 165
IX: Deelstudie 6: Internationaal perspectief 168
6.1. Inleiding 168
6.2. Internationale context: EU en OESO 170
6.3. Verenigd Koninkrijk 171
6.4. Denemarken 173
6.5. Frankrijk 174
6.6. Canada 176
6.7. Conclusie 178
X: Literatuur 180
XI: Project/expertteam en begeleidingscommissie 187
XII: Afkortingenlijst 189

Samenvatting

Achtergrond, vraagstelling en aanpak

Via het stelsel Algemene Bestuursdienst (ABD) dat in 2020 een kwart eeuw bestond, zijn vele honderden topambtelijke benoemingen gerealiseerd. Het is tijd om te evalueren hoe dat aangepakt is, en met welke effecten. De ABD heeft bovendien de nodige kritiek gehad, onder meer door problemen bij grote uitvoeringsorganisaties. De directe aanleiding voor dit onderzoek is de motie Lodders c.s. (december 2019) waarin de Tweede Kamer de regering verzoekt het functioneren van de ABD te onderzoeken, met specifieke aandacht voor 'het voorkomen dat slecht-functionerende ambtenaren elders binnen de overheid een plek krijgen'. De ABD zou 'tot een banencarrousel' leiden.

De hoofdvraag van dit 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*? Het onderzoek is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) uitgevoerd door onderzoekers en academisch adviseurs van het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht.

In verkennende en verdiepende fasen hebben we bijna 50 gesprekken gevoerd met (voormalige) bewindspersonen, topambtenaren, (voormalige) directeuren-generaal ABD, medewerkers Bureau ABD, experts op het gebied van MD, management development (MD), medewerkers van departementen en wetenschappers en experts uit binnen- en buiten land. We hebben daarnaast (beleids)documentatie bestudeerd (zoals jaarverslagen, procesbeschrijvingen, medewerker-tevredenheidsonderzoeken) en niet eerder systematisch onderzochte bronnen, zoals Handelingen van de Tweede Kamer en krantenartikelen. Bij Bureau ABD hebben we inzage gekregen in hoe schouwen en personeelsdossiers worden bijgehouden. Dat alles heeft geleid tot zes deelstudies over (1) de historische evolutie van de ABD, (2) de beeldvorming, (4) de formele en (5) ervaren procesaanpak, (6) de effecten en (6) een internationale vergelijking. Het hoofdrapport is gebaseerd op de deelstudies en bevat de analyse op hoofdlijnen.

De Algemene Bestuursdienst (ABD)

De ABD is de verzamelnaam voor ongeveer 1.400 managementfuncties in schaal 15 en hoger bij de Rijksoverheid, uiteenlopende functies in beleid, uitvoering en toezicht. De hoogste functies vormen de *Topmanagementgroep* (TMG) (schaal 19 en enkelen 18): 88 secretarissen-generaal (SG), plaatsvervangend secretarissen-generaal, directeuren-generaal (DG), inspecteurs-generaal (IG), managers van grote uitvoerende diensten, directeuren van planbureaus, adviseurs van ABDTOPConsult en enkele hiermee gelijkgestelde functies. TMG-leden zijn sinds 2000 in dienst van

het ministerie van BZK. De ABD *Topmanagers* (schaal 16-18) en ABD *Managers* (schaal 15) vallen onder de ministeries.

Bureau ABD is de MD organisatie van de Rijksoverheid. Het heeft een ontwikkelaanbod voor ABD'ers en verzorgt de werving en selectie voor ABD-functies. Verder heeft Bureau ABD een adviesrol op het gebied van MD-beleid en is het belast met de uitvoering van werkgeverstaken ten aanzien van de TMG.

De ABD is in 1995 opgericht met verschillende doelen, in het bijzonder de versterking van de politieke aansturing van departementen, de vergroting van interne samenhang van de Rijksdienst, alsmede de flexibilisering en professionalisering van het ambtelijk apparaat. Daarna heeft de ABD zich ontwikkeld tot een zichtbaar en omvangrijk MD stelsel dat een uitgebreide groep/netwerk van ABD'ers heeft gevormd die idealiter bijdragen aan de versterking van de Rijksdienst. Het stelsel ABD is gelaagd:

1. Een **MD-stelsel** voor het werven, selecteren, coachen en opleiden van ambtelijke managers.
2. Een verzameling van **leidende ambtelijke managers** met rollen, functies en opdrachten.
3. Een **beroepsgroep** van ambtelijke managers, met netwerken, gezag en *'esprit de corps'*.
4. Een **institutioneel mechanisme** voor samenwerking en kwaliteit van de Rijksoverheid.

Interpretatiekader

Dit zogenoemde **vier-lagen model** gebruiken we als interpretatiekader. Het model is gevoed door kennis aangaande de professionalisering van ambtelijke managers, management development (MD), strategisch human resource management (SHRM) en instituties. Via dit model kunnen we bepalen of de MD-activiteiten via managers en management uiteindelijk bijdragen aan een betere Rijksdienst.

We hebben geëxpliciteerd wat we mogen verwachten van de ABD als stelsel. Dat sluit aan op de formele ambitie van de ABD zelf: 'via management development bijdragen aan een betere Rijksdienst'. Van belang hierbij is het feit dat we het hebben over *publieke* managers die binnen de publieke sector professionaliseren. Een sector die om specifieke houdingen, vaardigheden en acties vraagt, in relatie tot ambtelijke culturen, politiek-bestuurlijke aansturing en politieke besluitvorming. Dat vraagt om een *'publicness fit'*. Publieke managers moeten passen bij de publieke sector, opgaven, functies en rollen, wat enerzijds vraagt om *'insider'* ervaringen en kennis, en anderzijds om managers van buiten, met frisse blikken en nieuwe aanpakken, ofwel *'outsiders'*. De professionalisering van managers zal qua insiders/outsiders, mobiliteit, termijnen en inhoud doordacht en evenwichtig moeten zijn, zodat zij kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de Rijksoverheid. De volgende vragen zijn dan leidend.

Laag 1: MD-stelsel

Lukt het de ABD om de werving & selectie, mobiliteit, ontwikkeling en beoordeling van (top)ambtelijke managers zodanig te organiseren dat bijgedragen wordt aan: juiste man/vrouw op de juiste plek, benodigde mobiliteit, gerichte opleiding en ontwikkeling, beoordeling op de juiste criteria? Concreet, is er

een herkenbaar MD-instrumentarium? Is er een duidelijke formele aanpak? Zijn er herkenbare procedures? Worden de instrumenten consistent en adequaat toegepast? Wat zijn de ervaringen met de ABD?

Laag 2: Leidende ambtelijke managers
Op welke wijzen draagt het stelsel ABD bij aan het versterken van de pool van leidende (top)ambtelijke managers, zodanig dat zij als 'insiders' dan wel 'outsiders', de juiste ervaringen en kennis hebben, met combinaties van proces- en inhoudelijke kennis, zodat zij opdrachten en opgaven aan kunnen gaan? Concreet, heeft de ABD een duidelijk beeld van de ervaringen en kennis van ambtelijke managers? Hoe worden ambtelijke managers beoordeeld, met welke gevolgen? Op welke wijzen spelen kennis en kunde een rol? Hoe worden personen gekoppeld aan organisaties en opdrachten?

Laag 3: Beroepsgroep
In hoeverre en hoe draagt het stelsel ABD bij aan een professioneel ambtelijk management, en wel zodanig dat het ambtelijke management een professionele beroepsgroep is, met intercollegiaal contact en gezamenlijk leren, met netwerken en samenwerkingsverbanden, en met een eigen 'gezicht', esprit de corps en beroepsgevoel? Concreet, zijn er (leer)netwerken van (top)ambtelijke managers? Is er zicht op managementculturen in ministeries en managementkwaliteit van ambtelijke toppen? Is er sprake van politieke benoemingen? Hebben managers voldoende kansen voor tegenspraak?

Laag 4: Institutioneel mechanisme
Op welke wijzen draagt het stelsel ABD bij aan een kwalitatief hoogwaardige Rijksdienst, zodanig dat ministeries aantrekkelijke werkgevers zijn, met diversiteit en duurzame inzetbaarheid, dat beleid, uitvoering en toezicht goed 'gerund' worden, en dat er samenwerking en (politiek-ambtelijk) samenspel is? Concreet, is er sprake van voldoende diversiteit in de ambtelijke toppen? Is de Rijksoverheid een aantrekkelijke werkgever? Heeft de ambtelijke top voldoende vermogen om in te spelen op maatschappelijke en politieke wensen? Is er soepel politiek-ambtelijk samenspel?

In het tweede deel van de bevindingen (Bevindingen specifiek) bekijken we per laag of en hoe de ABD op de desbetreffende laag actief is. Bovendien analyseren we hoe de lagen via het stelsel ABD aan elkaar gerelateerd worden. Om de werking van de ABD beter te begrijpen plaatsen we het stelsel in de bredere context. We analyseren niet alleen of het stelsel door wie gesteund wordt, we maken tevens duidelijk hoe het stelsel zich door de jaren heen ontwikkeld heeft, welke identiteit het heeft gekregen en hoe het is gepositioneerd. Dat doen we in het eerste deel van de bevindingen (Bevindingen algemeen).

Bevindingen (algemeen): ontwikkeling, identiteit, en positionering

Voordat we het ABD-stelsel, de ervaringen hiermee en de effecten hiervan analyseren vanuit het lagenmodel schetsen we kort de historische evolutie, identiteit en positionering van de ABD. In de jaren '90 waren er meerdere dwingende redenen voor de oprichting van de ABD: 1) *te lang zittende topambtenaren,* die machtiger bleken dan politieke bestuurders, resulterend in *een te gebrekkig politiek primaat*; 2) *te weinig vernieuwing* en *te veel verkokering*, met ambtelijke carrièrelijnen binnen

één departement; 3) *te weinig professioneel management*, mede in relatie tot de opkomende zakelijkheid ('new public management'). Bij de oprichting van de ABD heeft men in Nederland met name naar het Verenigd Koninkrijk gekeken, naar de Britse 'Senior Civil Service' met een 'Head of Civil Service'. Deze dwingende redenen om een ABD op te hebben, zijn niet verdwenen.

Wat 'de ABD' precies biedt, dat blijft echter ambigu; het is een lastig te duiden stelsel. De ABD draait tegelijkertijd om: a) *ambtelijk vakmanschap*, in relatie tot politieke sturing; b) *mobiele managers*, die over grenzen samenwerken, en voorbij 'de verkokering' gaan; c) *sterk management*, waarbij topambtenaren teams leiden, organisaties runnen, zakelijk en ondernemend zijn; d*) een professioneel ambtenarencorps* dat de politiek dient maar zelf niet politiek is. Deze doelstellingen zijn in veel opzichten tegenstrijdig.

Sterk op MD gerichte inhoudelijke invulling

De ABD zelf heeft (via Bureau ABD) steeds gekozen heeft voor een *generieke* verwoording van combinaties van ambtelijk vakmanschap en managerial professionaliteit. Gedurende de afgelopen decennia is een sterke nadruk gelegd op: a) 'de persoon' van de topambtenaar, b) de topambtenaar als 'leider', met c) algemene competenties. Meer inhoudelijk valt op dat de ABD vanaf het begin een sterke nadruk op MD heeft gelegd, en dat dit de afgelopen jaren is versterkt. Persoonsgerichte werving & selectie staat voorop, en een zogenaamde 'person-job fit' staat centraal (in plaats van een 'person-environment fit'). De ABD is vooral een *operationele MD-organisatie* geworden. Daarmee wil Bureau ABD naar eigen zeggen bijdragen aan 'de kwaliteit van de Rijksdienst'. Een meer strategische visie op hoe de MD-aanpak daaraan bij zou moeten dragen, komen we niet tegen.

Complexe institutionele ophanging

De institutionele ophanging van de ABD is complex. De ABD is beheersmatig aan het ministerie van BZK gekoppeld, en de minister van BZK is politiek verantwoordelijk, gekoppeld aan de verantwoordelijkheid van de minister voor (de kwaliteit van) het openbaar bestuur. Toch is een onduidelijke situatie ontstaan. De minister van BZK is eerstverantwoordelijke voor de ABD, voor Bureau ABD, voor vacaturevervulling en voor het stelsel, maar het kabinet en de overige ministers zijn medeverantwoordelijk voor de kwaliteit van de Rijksoverheid. De minister-president wordt betrokken als er problemen zijn rond benoemingen. Binnen BZK zelf is de situatie eveneens tweeslachtig. De ABD is integraal onderdeel van BZK, maar ook weer niet. Het directoraat-generaal Overheidsorganisatie is ambtelijk verantwoordelijk voor de gehele overheid en alle ambtenaren, terwijl de ABD verantwoordelijk is voor een begrensde (top)managementgroep. De ABD werkt wel voor heel het Rijk, maar voor niet-TMG'ers zijn de ministeries zelf verantwoordelijk. De SG's zijn via het SG-Overleg samen ambtelijk 'eigenaar' van de ABD, maar dat impliceert geen eenduidige collectieve verantwoordelijkheid. De DGABD zelf is geen ambtelijk boegbeeld van de Rijksoverheid.

'Beeldenstrijd' rond de ABD

De complexiteit wordt versterkt door beeldvorming rond de ABD, die zich afspeelt in de politieke arena, in de pers en ook intern binnen de Rijksdienst. Bureau ABD, haar leiding of een andere representant van de ambtelijke top speelt geen actieve en/of herkenbare rol in deze beeldvorming.

Van 1995 tot ongeveer 2007 was de ABD vooral een vernieuwende oplossing die navolging verdiende. In de periode daarna ontstonden de eerste 'haarscheurtjes' in de reputatie van de ABD. De ABD kan de uiteenlopende verwachtingen niet (meer) waarmaken.

Sinds 2019 is de beeldvorming rond de ABD onderdeel van het probleem geworden. De beeldvorming spitst zich toe op specifieke momenten en situaties, waarna twee hardnekkige beelden zich gezet hebben: ambtelijke (top)managers hebben 'te weinig inhoudelijke kennis van zaken' omdat ze 'te snel rouleren' van functie; topambtenaren zijn 'onaantastbaar en ongrijpbaar'. Deze beeldenstrijd is een uiting van de nadrukkelijke politisering van de ABD, in een periode waarin de ABD zelf meer op de achtergrond is geraakt. Terwijl de ABD inzette op apolitieke management development, is haar reputatie gepolitiseerd.

In diverse recente affaires is het functioneren en beoordelen van topambtenaren nadrukkelijk ter sprake gekomen. Bekende voorbeelden zijn: een bonnetjesaffaire bij de Nederlandse Zorgautoriteit, uitvoeringsfiasco's bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, incidenten bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid, en meest recent de 'Toeslagenaffaire' bij de Belastingdienst. Deze affaires gaan in eerste instantie niet over de ABD, maar de kwaliteit en functioneren van ambtelijke managers worden wel snel onderdeel van politieke discussies. Ofschoon in de Tweede Kamer soms lof klinkt voor rijksambtenaren lijkt de ambtelijke top de verwachtingen niet waar te maken. Dat leidde tot de motie Lodders c.s. Ambtenaren zelf voelen dat zij 'meer in de wind staan' en onder een vergrootglas liggen: '*one strike and you're out*'. Dat blijft van ambtelijke zijde grotendeels onweersproken.

Kortom, de ABD is vanzelfsprekend, maar spreekt niet voor zich

Het stelsel ABD draait om het benoemen van (top)ambtelijke managers, maar omdat het over de invulling van het vak van topambtenaar gaat, alsmede politieke aansturing en de mate waarin de overheid 'gemanaged' moet en kan worden, kent de ABD een diffuus profiel. Bovendien is de plek van de ABD in het Nederlandse stelsel niet eenvoudig. Daar komt bij dat hardnekkige beelden aangaande 'de ABD' zich gezet hebben, mede door recente politieke onrust. Gedurende de laatste jaren is de ABD een speelbal van politieke opvattingen geworden, gevoed door politieke zorgen rond het waarmaken van (uitvoerings)opgaven. Metaforen zoals 'de banencarrousel' verwoorden *en* vergroten de zorgen.

Bevindingen (specifiek): aanpak, ervaringen en effecten

Laag 1: passende MD-aanpak?

De ABD is eerst en vooral op deze laag actief, als *MD-organisatie*. Bureau ABD wordt herhaaldelijk getypeerd als een 'uitzendbureau' voor ambtelijk managers. Individuele (top)ambtelijke managers worden benoemd, ondersteund, ontwikkeld en naar volgende plekken en benoemingen gebracht. De ambtelijke aansturing van de Rijksoverheid wordt steeds ververst. Daarbij ligt de nadruk op *werving & selectie*, met een persoonsgerichte aanpak. In 2019 zijn er 251 ABD-benoemingen gerealiseerd (ongeveer 20% van de totale ABD-doelgroep). Veel betrokkenen zijn overigens te

spreken over de ondersteuning bij de matchmaking: dat gebeurt 'professioneel', 'betrouwbaar' en 'nauwkeurig'.

De searchcapaciteit van Bureau ABD is in de afgelopen jaren versterkt en er is meer samenwerking gekomen met externe headhunters. Bureau ABD heeft vooral een Haags georiënteerd netwerk, een vergroting van de *poule* aan externe kandidaten blijkt lastig. Ondertussen is de instroom van buiten de Rijksoverheid in de afgelopen jaren met name voor de TMG toegenomen. In 2010 was dit nog 0%, in 2015 25% en in 2019 31%. Voor de niet TMG-groep is dit nagenoeg gelijk gebleven. Volgens Bureau ABD was de instroom vanuit de private sector in 2015 8% van de totale TMG instroom en 5% van de niet-TMG instroom. In 2019 was dat respectievelijk 0% en 5%.

De formele procesaanpakken zijn ondertussen zo verfijnd geworden, dat het lastig is grip te krijgen op de precieze procedures. Voor mensen die van buiten de Rijksoverheid komen is de 'Haagse wereld' een moeilijke en ondoorzichtige 'cocon'. Het werving & selectieproces wordt zelfs als 'intimiderend' betiteld, ondanks recente nadruk op 'onboarding'. De competentie 'politiek-bestuurlijk sensitiviteit' speelt een grote rol, maar onduidelijk is wat dit precies betekent in verschillende situaties.

De MD-ondersteuning bestaat verder uit loopbaan-, opleidings- en ontwikkelondersteuning. ABD'ers hebben regelmatig gesprekken waarin hun ontwikkeling met betrekking tot onder andere het 3-5-7 model wordt besproken. ABD'ers kunnen zich ontwikkelen, deels via Ambtelijk Professionaliteit Programma's (APPs) en deels via trainingen of programma's buiten de deur. Dat gebeurt vrijwillig.

Het bevorderen van de mobiliteit middels het '3-5-7 loopbaanmodel' is gerealiseerd. 'Koningen' op departementen, die 10 jaar of langer op hun functie verblijven, komen niet meer voor. Maar respondenten ervaren het model inmiddels wel als een strikte regel die rigide wordt gehanteerd; het is een 'valbijl' en 'dwangbuis'. Afwijkingen kunnen plaatsvinden maar daar wordt weinig expliciet over gesproken. Zowel in loopbaangesprekken alsook in schouwen is het 3-5-7-model voor alle ABD'ers leidend. De 7-jaarstermijn is voor TMG'ers zelfs tot harde deadline gemaakt in hun benoemingsbesluit.

Op geaggregeerd niveau wordt weinig over de functieverblijfstijd gerapporteerd (bijvoorbeeld in jaarverslagen). Voor de buitenwereld is de gemiddelde zittingsduur voor de verschillende ABD-populaties niet transparant. Pas sinds 2018 rapporteert Bureau ABD de gemiddelde functieverblijftijd van TMG'ers (en pas sinds 2019 de gemiddelde functieverblijftijd van niet-TMG'ers). In 2019 was dit 4,3 jaar. In het jaar 2000 zat 79% van alle ABD'ers korter dan 5 jaar op functie; in 2015 was dit 92%.

Laag 2: Leidende managers?

Om zicht te krijgen op het functioneren van de ambtelijke top wordt de TMG-groep geschouwd, met nadruk op de DG's (door de SG's via het SGO). De SG's zelf worden door hun bewindspersonen

beoordeeld. Niet-TMG'ers worden binnen het eigen departement, 'in de lijn', door hun leidinggevenden beoordeeld en ook geschouwd, ondersteund door Bureau ABD. Op de beoordelingen van niet-TMG'ers heeft Bureau ABD geen direct zicht; Bureau ABD heeft geen toegang tot hun functioneringsverslagen.

Bij de beoordelingen ligt de nadruk op resultaten en op manieren waarop die resultaten worden bereikt. Hierbij staan vooral generieke competenties centraal. Wat dat concreet betekent en welke *deliverables* daarbij horen, dat blijft ondoorzichtig. Ook is niet transparant welke rol positieve of minder positieve beoordelingen spelen in vervolgbenoemingen. Hoe met zogenoemd disfunctionerende managers omgegaan wordt, is voor de buitenwereld onnavolgbaar.

Samen met de hoge mobiliteit, als gevolg van de dwingende '3-5-7-regel', voedt dit de beeldvorming van ABD'ers als 'procesmanagers'. Dat beeld is te simpel, omdat 'inhoud' wel degelijk een rol speelt. Maar wat die inhoud precies is, hoe deze een rol speelt, dat blijft te impliciet en daarover wordt te weinig gecommuniceerd. Inhoud blijkt dan meer dan alleen 'vakinhoud'. Het is vooral ook kennis van opdrachten en opgaven, veld- en materiekennis, kennis van krachtenvelden, veranderkundige kennis, kennis van transitieopgaven, kennis van ICT, in relatie tot organisatieomgevingen, bestuurs- of managementteams, opdrachten en opgaven ('person-environment fit').

Laag 3: Beroepsgroep van ambtelijk management?
ABD-activiteiten (zoals intervisie, TMG-dagen, intercollegiale consultaties, ABD-congres, ABD-blad) zijn bevorderend voor beroepsgroepvorming. Mede via de gerichte matchmaking en het neutraliseren van politiek-bestuurlijke interventies is bovendien een *apolitiek* managementcorps gevormd. In Nederland is er geen stelsel met 'managed moves' na verkiezingen en (partij)politieke benoemingen. In de benoemingsprocessen voor de hoogste top zit wel een politiek-ambtelijk 'klikgesprek' (om te kijken of het 'klikt' tussen bewindspersoon en topambtenaar), maar in de procedures zitten duidelijke 'checks and balances', zoals een voorselectiecommissie met een onafhankelijk voorzitter, om de invloed en reikwijdte van politieke preferenties te reduceren. Dat wil niet zeggen dat Bureau ABD voldoende zicht heeft op de kwaliteit van ambtelijk management. Zicht op informatie als MTO's (medewerker-tevredenheidsonderzoeken) ontbreekt, evenals een structurele koppeling met departementale circuits met signalen aangaande de kwaliteit van ambtelijk management en managementculturen (zoals departementale ondernemingsraden, commissies sociale veiligheid en vertrouwenspersonen. Bureau ABD kan bovendien te weinig anticiperen op politiek gevoelige plekken waar de politieke aandacht zich op richt.

Laag 4: Institutionele effecten?
Mede dankzij het stelsel ABD is de *gender*verhouding in de top steeds meer in balans gekomen; het formele streefpercentage van 30% vrouw is inmiddels ruim behaald. Verder blijkt het aantrekken van kandidaten van buiten de Rijksoverheid voor de TMG-groep redelijk goed te lukken. Voor niet TMG'ers is dat beperkter. Als het gaat om andere uitingen van diversiteit, dan heeft de ambtelijke top nog een weg te gaan. Zo komen TMG'ers steeds vaker uit de Randstad, en zijn Haagse

topambtenaren merendeels 50+. De ABD-groep zonder TMG lijkt de laatste jaren wel iets te verjongen.

Verder valt op dat het stelsel ABD heeft bijgedragen aan een professioneel managementcorps dat de politiek dient. Dat maakt politiek-ambtelijk samenspel mogelijk. Tegelijkertijd blijkt dat politiek-ambtelijk samenspel lastig. (Top)ambtelijke managers staan 'in de wind', en kunnen weinig weerwoord geven. Strikte opvattingen over parlementair-ambtelijke interacties, vooral de Oekaze Kok, versterken dat. Gevoelige plekken, met name in de uitvoering, blijken al snel onderwerp van politiek debat (zoals de Toeslagenaffaire). De omloopsnelheid van managers draagt dan bij aan het beeld van een 'carrousel'.

Beperkte relaties tussen de vier lagen

De ABD als 'MD-organisatie' die een bijdrage levert aan 'de kwaliteit van de Rijksdienst' komt onvoldoende zichtbaar uit de verf. Het werken als MD-organisatie wordt onvoldoende *strategisch* gekoppeld aan leidende managers, de beroepsgroep en de institutie Rijksdienst. De nadruk ligt op werving & selectie en 'matchmaking voor individuele functies', waarbij de 'person-job fit' centraal staat. De matchmaking wordt weinig expliciet *inhoudelijk* gekoppeld aan teams, organisaties en opdrachten, inclusief vitale plekken en specialistische opgaven, die om specifieke kennis en ervaringen vragen. Zicht op het collectieve functioneren van de beroepsgroep ABD'ers, via ambtelijke en politieke signalen, is beperkt.

Bureau ABD is van belang voor (strategische) acties en de leiding van de ABD is gezichtsbepalend. Maar, de ABD is zo effectief als andere partijen dat toelaten. De verantwoordelijkheid voor het functioneren van ABD'ers ligt in de lijn, binnen ministeries). Het stelsel ABD is tevens afhankelijk van collectieve ambtelijke aansturing, vooral via het SGO, maar binnen het SGO lijkt er geen overeenstemming te bestaan over de identiteit en inhoudelijke aanpak van 'de ABD'. Het stelsel ABD is tevens afhankelijk van de politieke context, met duidelijke maar tevens diffuse politieke verantwoordelijkheid. Via inhoudelijke dossiers komen ambtelijke managers in de (politieke) aandacht. Dit straalt af op het hele stelsel.

Kortom, de ambitie van het bijdragen aan 'de kwaliteit van de Rijksdienst' wordt onvoldoende waargemaakt. Het stelsel is eerst en vooral operationeel en nauwelijks strategisch. Terwijl politieke zorgen aangaande (uitvoerings)issues toenamen en de ABD meer onderwerp werd van politieke zorgen, is de ABD een secuur werkende MD-organisatie geworden die vooral achter de schermen het stelsel draaiende houdt. Het gevoel van een 'carrousel' wordt versterkt door de omloopsnelheid van managers en de relatief korte gemiddelde zittingsduur. De '3-5-7-regel' heeft dat gevoel versterkt.

Conclusies

Het stelsel ABD heeft vele positieve effecten. (Top)ambtelijke vacatures worden vervuld, werving & selectie is geprofessionaliseerd, en er wordt aan competenties, ontwikkeling en beoordeling van topambtenaren gewerkt. Er is in-, door- en uitstroom, de ambtelijke top is in beweging, de mobiliteit voorkomt te lang zittende ambtelijke managers. Haagse (top)ambtelijke managers kennen elkaar en werken samen, ook over de grenzen van ministeries heen. De genderbalans is meer en meer gerealiseerd. Maar de ABD kent ook kwetsbaarheden; per laag maken we duidelijk welke.

Laag 1: Sterk operationeel management development, vooral werving & selectie

Het stelsel ABD is een bij een moderne overheid passend stelsel. Ambtelijk vakmanschap wordt gekoppeld aan 'managerial' competenties en aan leiderschap, en aan het mobiel maken van (top)ambtelijke managers. Het Nederlandse stelsel is meer dan in andere landen een MD-stelsel, sterk gericht op werving & selectie. Dat gebeurt secuur maar ook strikt, met nadruk op mobiliteit en het '3-5-7-model', en vanuit een generieke persoonsgerichte visie op ambtelijk leiderschap. Voor de buitenwacht is het stelsel grotendeels een 'black box' met complexe procedures. De kernconclusies zijn:

1. Het stelsel ABD draait vooral om operationeel management development
2. Het 3-5-7-loopbaanmodel heeft geleid tot gewenste mobiliteit maar wordt te strikt toegepast
3. Het MD-stelsel is voor velen een 'black box'

Laag 2: Weinig inhoudelijk aanpak, gebrekkig zicht op functioneren

Bureau ABD werkt secuur aan werving & selectie en matchmaking, maar meer inhoudelijke 'matchmaking' is weinig zichtbaar. Dat wil zeggen, topambtenaren zijn mobiel geworden, maar de inhoudelijke koppeling van personen aan teams en organisaties, met opdrachten en opgaven, en met gevoelige functies, is weinig tastbaar. Zicht op functioneren van de ABD-doelgroep als geheel ontbreekt.

4. Inhoudelijke 'matchmaking' is te weinig zichtbaar
5. Er is te weinig expliciet zicht op het functioneren van ambtelijk management

Laag 3: Professioneel maar gesloten managementcorps

De ABD heeft bijgedragen aan een professioneel ambtelijk managementcorps dat vooral op apolitieke gronden wordt benoemd. Politieke invloeden worden via 'checks and balances' afgeremd. Het managementcorps kent relaties en netwerken, en allerlei mogelijkheden om bij te blijven en van elkaar te leren. De andere kant is dat de beroepsgroep voor velen, zowel van binnenuit alsook van buitenaf, als relatief gesloten en 'Haags' overkomt, ondanks het feit dat er in- en uitstroom is.

6. Bureau ABD draagt bij aan professionele apolitieke benoemingen
7. De ABD maakt een gesloten indruk

Laag 4: Gecompliceerd politiek-ambtelijk samenspel, weinig weerwoord

Het stelsel ABD is ondanks de formele ambities moeilijk te relateren aan de versterking van de kwaliteit van de Rijksdienst, vooral ook omdat de ABD en ministeries daarvoor weinig tot geen

houvast bieden. Ondertussen is de ABD speelbal van politieke zorgen geworden, en daar komt weinig weerwoord op, mede door de precaire aard van het politiek-ambtelijke samenspel.

8. In het ABD-stelsel is te weinig oog voor precaire c.q. politiek gevoelige managementplekken
9. Het politiek-ambtelijke samenspel maakt (top)ambtelijk functioneren er niet eenvoudiger op
10. 'De ABD' heeft door de hooggestemde verwachtingen haar eigen teleurstelling georganiseerd.

Kortom, een weinig strategisch stelsel

Het stelsel ABD is een stevig geïnstitutionaliseerd en gesteund stelsel, met voordelen voor de versterking van ambtelijke managers en management. Het stelsel is flink gegroeid en zal eerder verder groeien, dan kleiner worden. Het stelsel ABD heeft een sterk operationele invulling gekregen. Het is echter te weinig een *strategisch stelsel*; het stelsel wordt te weinig strategisch gekoppeld aan het functioneren van de ambtelijke toppen van de Rijksdienst. Het inhoudelijke perspectief op 'matchmaking' is impliciet; signalen aangaande topambtelijke kwaliteit komen onvoldoende door; de (zichtbare) bijdrage aan de kwaliteit van de Rijksoverheid is beperkt.

De combinatie van continue grootschalige benoemingen van (top)ambtelijke managers en affaires waarin ambtelijke managers figureren hebben geleid tot het beeld van de ABD als 'draaiende carrousel', waarbij disfunctionerende managers worden door-benoemd. Dat beeld moeten we relativeren. We kennen in Nederland geen grootse wisselingen van de wacht, met 'managed moves', en het gaat om meer dan enkel het intern 'rondraaien' van ambtelijke managers. Bovendien worden (top)ambtelijke managers beoordeeld, en worden ze niet gegarandeerd 'door-benoemd' of 'gestald'. Dat neemt niet weg dat de mobiliteit hoog is, en de gemiddelde zittingsduur laag (in 2019: 4,3 jaar). Dat is onwenselijk voor de kwaliteitsborging binnen de Rijksoverheid.

Aanbevelingen

'De ABD' is meer dan Bureau ABD en meer dan een door het Bureau 'gerund' stelsel. De aanpak van de geconstateerde kwetsbaarheden vraagt om acties van meerdere betrokkenen. Wat kunnen zij doen?

Bureau ABD

- Ontwikkel een nieuwe en inhoudelijke visie op 'het vakmanschap van ambtelijke managers'
- Versterk het profiel (of identiteit) van 'de ABD', voorbij dat van operationele 'MD-organisatie'
- Verhelder de MD-procedures en -routes, voor kandidaten, instromers en buitenstaanders
- Werk toe naar minder persoonsgerichte en meer opgavegerichte werving & selectie, met speciale aandacht voor vitale en gevoelige plekken en specialistische opgaven
- Stimuleer mobiliteit, maar pas de '3-5-7-regel' minder strikt en minder generiek toe
- Ontwikkel jaarverslaglegging met duidelijke prestatie-indicaties voor in-, door- en uitstroom, zittingstermijnen, diversiteit, en kwaliteit
- Werk aan meer structurele signalering van ontwikkelingen in de kwaliteit van ambtelijk management, met meer systematisch inzicht in het functioneren van de ABD-doelgroep
- Investeer in politieke signalering, in relatie tot gevoelige plekken en dossiers.

Ministerie van BZK

- Verbind de ambities van het stelsel ABD directer met de ontwikkeling van de Rijksdienst
- Hanteer een zorgvuldige groeistrategie voor het stelsel, met gevoel voor grenzen aan groei
- Versterk Bureau ABD strategisch (ook qua equipering) en verhelder de positie van de DGABD in de Bestuursraad van BZK
- Brengt het stelsel ABD in het politieke debat beter en explicieter over het voetlicht
- Bespreek het stelsel explicieter in de vaste Kamercommissie BZK
- Herijk het politiek-ambtelijk samenspel (voortbouwend op de BZK-reactie op het ongevraagde advies van de Raad van State van 2020)

SGO

- Werk aan gedeelde visievorming rond de identiteit en inhoudelijke waarde van het stelsel ABD
- Leg meer nadruk op versterking van de ambtelijke dienst (als 'civil service') en de kwaliteit daarvan via het stelsel ABD
- Profileer en positioneer Bureau ABD als meer strategische entiteit, en equipeer het bureau
- Draag bij aan transparante beoordeling van (top)ambtelijk functioneren, individueel en collectief
- Speel tijdig in op signalen rond 'problemen' in ambtelijke toppen, en geef structureel vorm aan de bredere signalering ten behoeve van de kwaliteit van ambtelijke toppen en Rijksdienst

Kabinet

- Bescherm en borg de procedures voor vacaturevervulling, inclusief *checks & balances* in benoemingsprocedures
- Pas de dwingende '3-5-7-regel' (die te veel 'minimumregel' is geworden) minder strikt toe
- Benadruk de waarde van het stelsel ABD voor de werking van het politiek-bestuurlijke stelsel, draag die waarde uit en maak deze bespreekbaar, ook met ambtelijke toppen
- Blaas politiek-ambtelijke dialogen over ontwikkelingen in/rond de Rijksdienst nieuw leven in
- Geef meer 'ontspannen' vorm aan het politiek-ambtelijke samenspel, ook met de Kamer, en vergemakkelijk de politiek-ambtelijke communicatie (cf. het advies de Raad van State)

Parlement

- Houd in de Vaste Kamercommissie BZK periodiek technische briefings aangaande de ABD
- Organiseer meer incidenteel (jaarlijks) politiek debat met de minister van BZK (bijvoorbeeld tijdens de begrotingsbehandeling BZK)
- Organiseer structurele afstemming tussen de DGABD en respectievelijke voorzitters van Vaste Kamercommissies om signalen aangaande het functioneren van ambtelijke toppen in inhoudelijke dossiers bespreekbaar te maken
- Sta open voor meer 'ontspannen' politiek-ambtelijk samenspel (in navolging op het ongevraagde advies van de Raad van State, 2020)

Tot slot

De kracht van de ABD is tevens haar kwetsbaarheid. Naarmate de ABD meer gericht is gaan werken aan professionele vacaturevervulling en 'matchmaking' zijn er zoveel matches gemaakt en is er zoveel mobiliteit op gang gebracht, dat de zorgen over de kwaliteit van (top)ambtelijk management en de Rijksdienst zijn toegenomen. Incidenten en affaires rond specifieke benoemingen, op gevoelige, vitale en specialistische plekken, hebben die zorgen uitvergroot.

Het inspelen op die zorgen is geen kwestie van 'wel of geen ABD'. De ABD past bij de versterking van de Rijksoverheid en heeft toegevoegde waarde. Het is een kwestie van een meer strategisch stelsel dat de kennis en ervaringen van (top)ambtelijke managers koppelt aan opgaven, dat de kracht van (top)ambtelijke rolvervulling bewaakt, dat het gezag van ambtelijk management vergroot, en dat de kwaliteit van de ambtelijke dienst bevordert. Zo kan de ABD bijdragen aan kwaliteit, via mobiliteit.

Hoofdrapport

1. Inleiding

1.1. AANLEIDING

De Algemene Bestuursdienst (ABD) bestaat dit jaar een kwart eeuw, en heeft inmiddels een geschiedenis waarop systematisch teruggekeken kan worden. De ABD heeft vele honderden benoemingen gerealiseerd, en het is tijd om te evalueren hoe dat aangepakt is, en welke effecten dat heeft. Na 25 jaar is het bovendien de vraag hoe het stelsel toekomstbestendig kan worden gemaakt.

De ABD heeft gedurende de 25 jaar dat het stelsel bestaat de nodige kritiek te verduren gehad. Recent is die kritiek verhevigd, onder meer door problemen bij het ministerie van Justitie & Veiligheid (J&V), alsmede bij grote uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst. Dat leidde tot extra commotie, met nadruk op het politieke debat in de Tweede Kamer. Topambtelijke managers raakten in opspraak en stapten vrijwillig of gedwongen op.

De directe aanleiding voor dit onderzoek is de motie Lodders c.s. (december 2019) waarin de Tweede Kamer de regering verzoekt het functioneren van de ABD te onderzoeken en daarbij specifiek aandacht te besteden aan 'het voorkomen dat slecht-functionerende ambtenaren elders binnen de overheid een plek krijgen'. Een terugkerend beeld dat door incidenten en via media is ontstaan van de ABD is er een van 'een stelsel dat leidt tot een banencarrousel en politieke benoemingen'. De motie werd door een zeer ruimte meerderheid van de Tweede Kamer ondersteund. Dat benadrukt de wens om de ABD en haar functioneren nader te bezien.

Ofschoon de ABD op gezette tijden op onderdelen is geëvalueerd (recent nog in een NSOB-rapport over de topmanagementgroep (TMG); zie Van den Berg et al., 2019), was er nu dus vraag naar een uitgebreider onderzoek. Met dit onderzoek wordt tegemoetgekomen aan een politieke vraag die de *uitwerking*, *werking* en *doorwerking* van het stelsel van benoemen en ontwikkelen van topambtelijke managers aan de orde stelt.

In dit onderzoek staan de volgende zaken centraal: Hoe is het stelsel uitgewerkt? Hoe werkt dat in de praktijk? Wat zijn de effecten? Voor de duidelijkheid: het betreft dus *niet* een evaluatie van de kwaliteit van topambtenaren als zodanig. Of en hoe de ABD zicht heeft op het functioneren van topambtelijke managers bij de benoeming en/of ontwikkeling is wel onderdeel van het onderzoek.

Het onderzoek is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) uitgevoerd door een kernteam van onderzoekers en academisch adviseurs van het departement

Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht. Zij zijn gevoed door een expertteam van hoogleraren (zie bijlage XI).

1.2. DE ALGEMENE BESTUURSDIENST (ABD)

De Algemene Bestuursdienst (ABD) is de verzamelnaam voor ongeveer 1.400 managementfuncties in schaal 15 en hoger bij de Rijksoverheid. Wie op zo'n functie zit, is 'ABD'er'. Dit zijn zeer uiteenlopende functies in beleid, uitvoering en toezicht – in departementen, uitvoerende diensten, toezichthouders, kennisinstellingen, en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). De hoogste functies vormen de *Topmanagementgroep* (TMG: schaal 19 en enkelen 18), die momenteel (november 2020) bestaat uit 88 secretarissen-generaal (SG), plaatsvervangend secretarissen-generaal, directeuren-generaal (DG), inspecteurs-generaal (IG), managers van grote uitvoerende diensten, directeuren van planbureaus, adviseurs van ABDTOPConsult[1] en enkele hiermee gelijkgestelde functies. TMG-leden zijn sinds 2000 niet meer in dienst van de departementen, maar van het ministerie van BZK. Zij vallen direct 'onder de ABD'. De ABD *Topmanagers* (schaal 16-18) en ABD *Managers* (schaal 15) 'vallen' onder de ministeries. De ABD heeft daar wel een duidelijke Management Development (MD)-verantwoordelijkheid voor.

Bureau Algemene Bestuursdienst is de management development (MD) organisatie van de Rijksoverheid. Het Bureau bestaat uit de Directeur-Generaal ABD (DGABD) en de Plaatsvervangend (P) DG en medewerkers van de afdelingen beleid, innovatie, informatie en Communicatie (BIC), bedrijfsvoering (BV), MD consultancy (MD-C), ontwikkelen en interim (O&I) en werkgeverschap (WGS). Bureau ABD heeft een ontwikkelaanbod voor ABD'ers en verzorgt de werving en selectie voor ABD-functies. ABD'ers kunnen gebruik maken van een extern ontwikkelaanbod om hun leiderschap te versterken en hun kennis te vergroten. Verder heeft Bureau ABD een adviesrol op het gebied van MD-beleid, zowel richting organisaties als richting individuele managers. Bureau ABD is belast met de uitvoering van werkgeverstaken ten aanzien van de TMG.

Hiernaast is de ABD actief in interim-management en advies, via ABD Interim en ABDTOPConsult. Tevens is de Bureau ABD Human Resource (HR) dienstverlener van en voor de bewindspersonen. Bovendien verricht bureau ABD allerlei werkzaamheden rond werving en selectie voor de bestuurders/topmanagers van enkele ZBO's, de Politie en Hoge Colleges van Staat. Hiermee wordt direct gewerkt aan de kwaliteit van het topmanagement van de Rijksoverheid en indirect aan de kwaliteit en kracht van de Rijksdienst. Dit is relevant voor dit onderzoek. De recente kritiek op de ABD gaat namelijk niet alleen over 'te mobiele' ambtelijke managers die 'van de ene naar de andere plek gaan', vaak 'te snel', maar ook over het feit dat ze worden 'weggepromoveerd' naar interim-plekken en 'comfortabele' adviesklussen, ook wanneer ze (in de ogen van de buitenwereld) lijken te 'disfunctioneren'.

[1] Kleine adviesgroep van ervaren topambtenaren die Tijdelijke Opdrachten, Projecten & programma's (TOP) vervullen

1.3. DE ABD ALS GELAAGD STELSEL

De ABD is in 1995 opgericht met verschillende doelen, waaronder de versterking van de politieke aansturing van departementen, de vergroting van interne samenhang van de Rijksdienst, alsmede de flexibilisering en professionalisering van het ambtelijk apparaat.2 In de jaren daarna heeft de ABD zich ontwikkeld tot een zichtbaar en omvangrijk stelsel van 'management development' (MD), waarbij in de loop van de tijd specifieke management development-ambities werden benadrukt (zie o.a. Den Boer & Noordegraaf, 2006; Steen et al., 2015), variërend van mobiliteit via competenties en ambtelijk vakmanschap, tot publiek leiderschap (zie Bijlage IV, deelstudie 1 voor een historische schets van de ABD).

Ondertussen is de ABD ook en vooral uitgegroeid tot een groep of netwerk van 'ABD'ers', wat conform de professionaliseringsliteratuur (zie o.a. Freidson, 2001; Van der Meulen, 2009; Noordegraaf, 2015a) als 'beroepsgroep' te karakteriseren is. Ze worden op vergelijkbare manieren geselecteerd, opgeleid en gevormd. Ze wisselen informatie en kennis uit, o.a. via het ABD-blad, intervisie en intercollegiale consultatie (ICC), en tevens via boeken van eigen hand (bijvoorbeeld Frequin, 2012; 2018; Pans 2005). Ze laten zich tevens voeden door kennis en academische expertise (bijvoorbeeld 't Hart, 2014; Van der Wal, 2017). Mede door activiteiten zoals de 'TMG-Dag' en het jaarlijkse ABD-symposium komen de leden elkaar tegen.

Deze korte beschrijving maakt duidelijk dat de ABD als stelsel een **gelaagd** fenomeen is:

1. Een **MD-stelsel** ten dienste van het werven, selecteren, coachen en opleiden van ambtelijke managers.
2. Een verzameling van **leidende ambtelijke managers** die in allerlei functies rollen, functies en 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.

Deze gelaagdheid brengt met zich mee dat het onderzoeken van de ABD systematisch moet gebeuren. Per laag is 'de ABD' iets anders. Per laag worden er specifieke doelen nagestreefd. Per laag verschilt de vraag wat een 'goed' of passende werking van de ABD is. De lagen beïnvloeden elkaar bovendien – de relaties tussen de lagen kan op verschillende manieren gestalte krijgen. Wij onderzoeken de werking van 'de ABD' dan ook per laag *en* we bestuderen de relaties tussen de lagen. Via dit zogenoemde **4-lagen model** kunnen we bepalen of de MD-activiteiten via managers en management uiteindelijk bijdragen aan een betere Rijksdienst.

In dit onderzoek houden we daarbij steeds de bredere **context** voor ogen, aangezien de uitwerking, werking en doorwerking van de ABD zich niet in luchtledige voltrekt. We relateren de evolutie van de ABD, alsmede de formele uitwerking, praktische werking en doorwerking aan:

[2] Kamerstuk II 1993/1994. 23468 nr.2, p. 4

1. De *organisatiecontext* waarin ambtelijke managers opereren, met nadruk op het politieke systeem en politieke aansturing, ambtelijke werkwijzen en departementale culturen.
2. De *publieke* context, inclusief beeldvorming rond de ABD, mede gevoed door incidenten en affaires.
3. De *politieke* context, inclusief politieke verwachtingen rondom ambtelijk management, in relatie tot politieke dossiers en maatschappelijke opgaven.
4. De *maatschappelijke* context, inclusief veranderende rollen van de overheid, mede gevoed door digitalisering.

Hiermee kunnen we de werking van het stelsel in perspectief plaatsen en beter begrijpen. Hoe de ABD is geëvolueerd en georganiseerd, hoe MD wordt aangepakt, wat de gevolgen daarvan zijn, dat gaat niet enkel over de ABD zelf, maar tevens over de opdrachten die de ABD meekreeg, hoe de ABD wordt gezien, welke steun de ABD heeft.

1.4. DOEL EN HOOFDVRAAG

Met dit onderzoek bestuderen we het functioneren van de ABD door te kijken hoe het stelsel is uitgewerkt, hoe het werkt en hoe het doorwerkt. In lijn met het offerteverzoek van het ministerie van BZK beantwoorden wij de hoofdvraag van deze studie:

Box 1.1. Hoofdvraag van het onderzoek

> *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?*

1.5. HOOFDRAPPORT EN RELATIE MET DEELSTUDIES

De hoofdvraag is door de opdrachtgever voorzien van specifieke deelvragen, die in bijlage I (de Onderzoeksvragen) opgenomen zijn. In dit hoofdrapport richten wij ons op de beantwoording van de hoofdvraag. Het zojuist besproken 4-lagen model is daarbij leidend. In diverse deelstudies die als bijlagen III-IX zijn opgenomen worden de deelvragen beantwoord. Het gaat daarbij om de deelstudies:

1. 25 jaar ABD: De historische evolutie van de Algemene Bestuursdienst (1995-2020)
2. Beelden rond de ABD
3. De formele procesaanpak van de ABD
4. De aanpak van de ABD in de praktijk
5. De effecten van de aanpak van de ABD
6. De ABD in internationaal perspectief

Deze deelstudies vormen tegelijkertijd de onderbouwing van de analyse van en beschouwing op het ABD-stelsel zoals gepresenteerd in dit hoofdrapport.

De deelstudies zijn gebaseerd op kwalitatieve en kwantitatieve gegevens die we tijdens dit onderzoek verzameld hebben (zie bijlage II voor de onderzoeksaanpak). Het hoofdrapport richt zich op de overkoepelende analyse en beschouwing van het stelsel ABD en maakt gebruik van samenvattende *facts and figures* en *quotes* die afkomstig zijn uit de deelstudies. We verwijzen dan ook regelmatig naar de deelstudies en onderliggende bronnen.

In dit hoofdrapport werken we om te beginnen ons interpretatiekader uit en geven we beknopt zich op de gehanteerde aanpak (hoofdstuk 2). Vervolgens verkennen we de *uitwerking* van de ABD (hoofdstuk 3), waarbij we de context, ontwikkeling en kenmerken van de ABD centraal stellen. Hoe is de ABD vormgegeven en waarom? Tot wat voor stelsel heeft dat geleid? Hoe verhoudt zich dat tot vergelijkbare stelsels in andere landen? In hoofdstuk 4 analyseren we de *werking* en *doorwerking* van het stelsel ABD aan de hand van ons 4-lagen model: we bestuderen de huidige aanpak, actie en effecten. Tot slot trekken we in hoofdstuk 5 conclusies, beantwoorden we de hoofdvraag, en presenteren we aanbevelingen.

2. Onderzoekskader en aanpak

2.1. INLEIDING

Hieronder werken we ons interpretatiekader uit, via het '4-lagenmodel', om de hoofdvraag systematisch te kunnen beantwoorden. Dit kader draagt bij aan inzichtelijk maken hoe het gesteld is met de 'uitwerking, werking en doorwerking' van de ABD en laat zien wat je mag verwachten van zo'n stelsel.

De ABD is een duidelijke uiting van de wens om topambtelijk management te professionaliseren. Het stelsel omvat visies, strategieën en instrumenten om ambtelijke managers en ambtelijk management te professionaliseren, om op die manier bij te dragen aan een professionele en krachtige overheid. Dit meerledige doel heeft ertoe geleid dat de ABD een gelaagd stelsel is.

Hieronder gaan we nader in op de verschillende lagen en op grond van de beschikbare kennis aangaande professionalisering van ambtelijke managers, management development (MD), human resource management (HRM), strategisch human resource management (SHRM), en instituties expliciteren we wat we mogen verwachten van de ABD als gelaagd stelsel. Dat gebruiken we als ijkpunten voor het onderzoek. Het stelt ons staat om te beschrijven hoe het stelsel werkt, om dit te begrijpen, en om het te beoordelen.

2.2. PROFESSIONALISERING (AMBTELIJKE) MANAGERS

De ABD zorgt kortgezegd idealiter voor meer 'professionele' managers die de Rijksdienst goed laten werken. Ze geeft vorm aan een professionaliseringsproces, waarbij via duidelijke mechanismen het vak van ambtelijk manager wordt gevormd. Die mechanismen zijn van oudsher van toepassing op 'echte' professionals, zoals artsen en advocaten, maar worden ook steeds meer op 'organizational professionals' van toepassing verklaard, zoals controllers, strategen en managers (zie o.a. Noordegraaf 2015a; 2015b; Noordegraaf et al., 2015; Van de Meulen, 2009). Die mechanismen zijn met name: selectie, scholing, socialisatie, supervisie, state-of-the-art kennis, standaardisatie, en sanctionering (zie verder o.a. Noordegraaf, 2015a).

Of management dan echt 'professioneel' wordt, is niet gegarandeerd. Dat hangt af van hoe de professionalisering daadwerkelijk plaatsvindt: welke instrumenten worden ingezet, en hoe; of de juiste managers op de juiste plekken terecht komen; of managers op passende wijze te werk gaan. Dat wil zeggen, passend bij de opgaven, issues, en omgevingen waar ze onderdeel van zijn (vgl. Noordegraaf, 2008). Dat roept vragen op omtrent de mate waarin managers mobiel moeten zijn, hoelang managers op hun plek moeten blijven, in hoeverre managers van buiten moeten komen, en wat managers qua kennis van zaken en vaardigheden inbrengen.

Van belang hierbij is het feit dat we het hebben over *publieke* managers die binnen de publieke sector professionaliseren. Een sector die om specifieke houdingen, vaardigheden en acties vraagt, in relatie tot heel specifieke contexten, zoals ambtelijke culturen, politiek-bestuurlijke aansturing en politieke besluitvorming. Volgens de literatuur is er een *'publicness fit'* nodig: publieke managers moeten passen bij de publieke sector, functie en rol (zie bijvoorbeeld James et al., te verschijnen; Petrovsky et al., 2015).

Enerzijds moeten ambtelijke managers de publieke sector en haar werkwijzen en cultuur kennen, de politieke omgeving aanvoelen, en de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken overzien (vgl. Lewis, 2007). Dat vraagt om *'insider'* ervaringen en kennis. Anderzijds zijn er managers van buiten nodig, met frisse blikken en innovatieve aanpakken. Dat vraagt om *'outsiders'*, managers afkomstig van andere publieke of maatschappelijke organisaties, of vanuit de private sector. Deze passendheid is niet absoluut. De professionalisering van managers zal qua mobiliteit, zittingstermijnen en inhoud doordacht en *evenwichtig* moeten uitpakken zodat hun inzetbaarheid bestendigt en zij uiteindelijk kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de Rijksoverheid (vgl. verder o.a. Van Loon, 2015; Van Harten, 2016; Schaufeli, 2011).

2.3. DE ABD ALS GELAAGD STELSEL

Om te analyseren of de ABD bijdraagt aan zulke evenwichtige (passende) professionalisering zal in de analyse het gehele stelsel van de ABD centraal staan. Die analyse is niet makkelijk, deels omdat het vormgeven aan *passende professionaliteit* complex is, en deels omdat dit op meerdere niveaus plaatsvindt. Zoals gezegd, 'de ABD' bestaat niet – mede afhankelijk van welke aspecten we belichten, kent de ABD een ander gedaante.

In de meest basale zin (**laag 1**) is de ABD een stelsel van management development (MD), dat een evenwichtige selectie, scholing, supervisie en sanctionering van ambtelijke managers organiseert.

Dat leidt – idealiter – tot een verzameling van leidende managers die op passende wijze functioneren (**laag 2**). Zij weten aangaande hun functie, rol en opgave resultaat te boeken.

Dat kan bijdragen aan een passende beroepsgroepvorming, waarbij managers netwerken vormen, gezag hebben, vertrouwen kennen, en de uiting zijn van krachtig overheidsmanagement (**laag 3**).

Dat, tot slot, kan bijdragen aan de kwaliteit van de Rijksoverheid als institutie: een kwalitatief hoogstaand apparaat voor beleid, uitvoering en toezicht, dat onze democratische rechtsstaat dient (**laag 4**).

Naarmate we meer opschuiven richting lagen 2, 3 en 4 wordt management development als onderdeel human resource management (HRM) steeds meer gekoppeld aan strategische doelen. MD levert dan een bijdrage aan krachtige *organisaties*, via diversiteit, inclusiviteit en duurzame inzetbaarheid (vgl. o.a. Boselie et al., 2011; Appelbaum et al., 2000), en aan krachtige *instituties*, via samenwerking, kwaliteit en responsiviteit (vgl. o.a. Selznick, 1957; Terry, 2015).

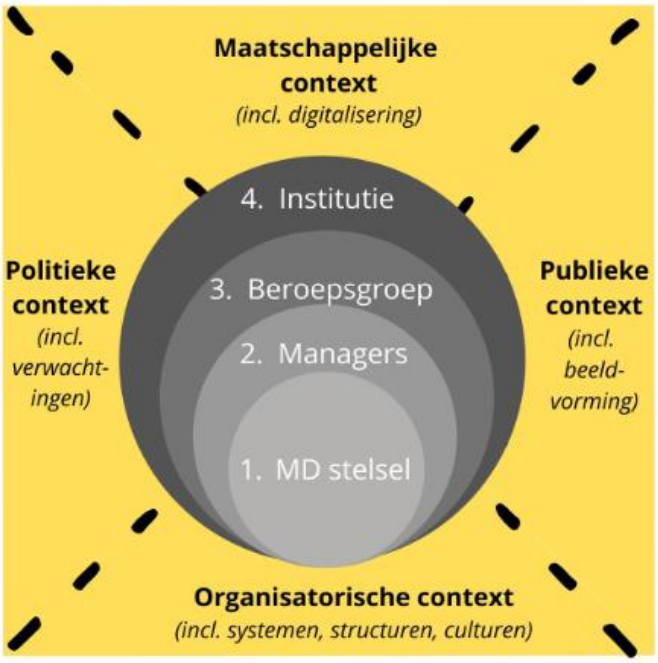
2.4. DE ABD IN CONTEXT

Wanneer MD, HRM en SHRM afgestemd worden op interne en externe organisatiecontexten, dan is er sprake van een *best fit* benadering (o.a. Knies et al., 2017; Leisink et al., te verschijnen). De plaatsing en professionalisering van managers wordt daarbij gekoppeld aan de doelen of opgaven van organisaties, alsmede de hogere waarden – zoals democratische en rechtstatelijke waarden – die het overheidssysteem belichaamt.

In de volgende hoofdstukken plaatsen we de MD-acties daarom in een bredere context, met vier deelcontexten die beïnvloeden hoe de uitwerking, werking en doorwerking van het stelsel ABD uitpakt:

1. De *organisatorische* context, inclusief organisaties en organisatie-eenheden, beleidsissues en vraagstukken, (verander)opgaven, alsmede werkwijzen en culturen.
2. De *publieke* context, inclusief media en de beeldvorming rond de ABD en (top)ambtelijk management, mede gevoed door incidenten (zoals recent de toeslagenaffaire).
3. De *politieke* context, inclusief politieke verwachtingen rondom ambtelijk management en het politiek-ambtelijke samenspel in relatie tot (politieke) opdrachten.
4. De *maatschappelijke* context, inclusief veranderende rollen van de overheid, in relatie tot maatschappelijke transities, variërend van diversiteit tot digitalisering.

In figuur 1.1 is het conceptuele kader gevisualiseerd: het 4-lagen model te midden van de contexten die de werking van het stelsel beïnvloeden. We gebruiken dit om een meer operationeel interpretatiekader te vormen.



Figuur 1.1 Het stelsel ABD als gelaagd fenomeen: Het 4-lagen model

2.5. INTERPRETATIEKADER

Om ons conceptueel kader – het **4-lagen model** – in te zetten voor het begrijpen en beoordelen van het functioneren van een stelsel is het van belang dat we elk van de lagen preciezer bespreken, alsmede hoe die lagen op elkaar inwerken. Het is vervolgens van belang dat we verwachtingen expliciteren aangaande wat we van de uitwerking, werking en doorwerking van een stelsel mogen verwachten. Vervolgens kunnen we bepalen of en hoe de ABD deze verwachtingen waarmaakt.

Laag 1: De ABD als MD-stelsel

Een 'goed' MD-stelsel werkt aan de versterking van managers (zie laag 2) door MD-instrumenten in te zetten en MD-acties te verrichten. Het MD-stelsel kent de volgende componenten om een *'fit'* te garanderen of *'match'* te maken tussen personen en plekken:

- *Werving & selectie*, zodat ambtelijke managers met de juiste vaardigheden en motivaties op de juiste plekken terecht komen;
- *Mobiliteit*, zodat ambtelijke managers in beweging blijven;
- *Opleiding & ontwikkeling*, zodat managers hun vaardigheden en expertise op peil houden;
- *Beoordeling*, zodat managers op de juiste criteria worden beoordeeld.

De vraag is welke instrumenten door Bureau ABD ingezet worden, hoe dat formeel aangepakt wordt en hoe dat uitpakt. Van den Berg et al. (2019) wijzen recent bijvoorbeeld op het gebrek aan sollicitanten voor TMG-functies en de hoge doorloopsnelheid van ambtelijke managers.

Kortom, *lukt het de ABD om de werving & selectie, mobiliteit, ontwikkeling en beoordeling van (top)ambtelijke managers zodanig te organiseren dat bijgedragen wordt aan:*

- juiste man/vrouw op de juiste plek,
- benodigde mobiliteit,
- gerichte opleiding en ontwikkeling,
- beoordeling op de juiste criteria?

Laag 2: De ABD als verzameling leidende ambtelijke managers

'Goede' ambtelijke managers zijn op hun plek en hebben kennis van zaken. Die kennis van zaken is in Weberiaanse zin (Weber, 1921) niet alleen een kwestie van *'Fachwissen'* en *'Geheimwissen'* maar tevens *'Dienstwissen'*. Meer specifiek (zie o.a. Noordegraaf, 2000; 't Hart & Kuijken, 2018; Van der Wal, 2017; Van Dorp, 2018) is het niet enkel vakinhoudelijke kennis, maar tevens kennis van specifieke opgaven, van veranderkundige processen, van beleidsvelden, van krachtenvelden, van routines en procedures en van politiek-bestuurlijke processen. Die kennis is niet alleen formeel of expliciet, maar vooral ook geworteld in ervaringen en achtergronden – het is praktische wijsheid. Zoals we zojuist aangaven, zijn 'insider' ervaringen daarbij van groot belang, maar hebben 'outsider' ervaringen eveneens potentieel toegevoegde waarde.

Dit betekent dat we een veel gemaakt onderscheid tussen 'proces' versus 'vakinhoud' (of procesmanagers versus inhoudelijke managers) moeten relativeren. We moeten goed bekijken of en hoe 'inhoudelijke kennis' en 'procesvaardigheden' een rol spelen bij MD-acties, zodat ambtelijke managers leidende rollen kunnen vervullen, in relatie tot de plekken en daaraan gekoppelde opdrachten en opgaven. Dan wordt niet enkel een 'person-job' maar ook 'person-environment fit' gemaakt. Daarbij kunnen (verschillende) combinaties van de proces en vakinhoud ontstaan:

- *Leidinggeven*: teams aansturen, mensen en medewerkers motiveren, een gezond en veilig werkklimaat scheppen
- *Procesbewaking*: beslissingsstromen, stukkenstromen, beleids- en/of uitvoeringsprocessen op orde hebben en versterken
- *Inhoudelijke advisering*: standpuntbepaling, opties en afwegingen, advies richting bewindspersonen
- *Beïnvloeding van beleidsvelden*: in krachtenvelden kunnen opereren, sleutelspelers kennen, onderhandelen en resultaat boeken
- *Veranderkundige opgaven*: leidinggeven aan organisatieontwikkeling, transities vormgeven, cultuurverandering faciliteren
- *Bestuurlijke opdrachtvervulling*: specifieke en/of actuele opdrachten aangaan (denk aan de PFAS- of Coronacrisis), omgaan met politiek-bestuurlijke druk en verwachtingen

Kortom, *op welke wijzen draagt het stelsel ABD bij aan het versterken van de pool van leidende (top)ambtelijke managers, zodanig dat:*

- zij als 'insiders' dan wel 'outsiders',
- de juiste ervaringen en kennis hebben,
- met passende combinaties van proces- en inhoudelijke kennis,
- zodat zij opdrachten en opgaven aan kunnen gaan?

Laag 3: De ABD als ambtelijke beroepsgroep

Professioneel ambtelijk management is mede afhankelijk van relaties en netwerken, zodanig dat ambtelijke managers elkaar weten te vinden en elkaar kunnen versterken, alsmede van het vertrouwen dat anderen in 'het management' hebben en het aanzien dat 'de top' heeft. Daar zijn MD-acties als zodanig onvoldoende voor, zeker als die sterk persoonsgericht zijn. Daarvoor zullen organisatie- en opdrachtgerichte MD-acties gekoppeld moeten worden aan ambtelijke netwerken en managementcultuur. Meer netwerkvormende en intercollegiale HRM-activiteiten zijn dan van belang, gericht zijn op de versterking van het professionele 'management' (in plaats van 'de manager'), mede via een beroepsgevoel, trots, en 'esprit de corps'.

Meer specifiek zijn verschillende accenten van belang (zie o.a. Frequin, 2018; 't Hart, 2014; Van der Wal, 2017):

- *Intercollegialiteit:* collega's spreken elkaar, spreken elkaar aan, leren van elkaar en er is intervisie;
- *Netwerken en relaties:* (top)ambtelijke managers kennen elkaar en weten elkaar te vinden;
- *Professionele groep:* een professioneel ambtelijk managementcorps, dat niet gepolitiseerd is;
- *'Esprit de corps'*: ambtelijke managers voelen zich onderdeel van het management van de Rijksoverheid en zijn daar trots op;
- *Gezicht, aanzien en vertrouwen*: het management, i.c. 'de top', heeft een gezicht, weet vertrouwen te wekken en heeft aanzien.

Kortom, *in hoeverre en hoe draagt het stelsel ABD bij aan een professioneel ambtelijk management, en wel zodanig dat:*

- *het ambtelijke management een professionele beroepsgroep is,*
- *met intercollegiaal contact en intercollegiaal leren,*
- *met netwerken en samenwerkingsverbanden, en*
- *met een eigen 'gezicht', esprit de corps en beroepsgevoel/trots?*

Laag 4: De ABD als borging van de institutie Rijksdienst

Uiteindelijk wil de ABD een bijdrage leveren aan een 'betere Rijksdienst' (ook in de woorden van Bureau ABD zelf, zie het volgende hoofdstuk). De vraag is zowel of het stelsel ABD gericht bijdraagt aan diverse en inclusieve organisaties alsmede aan kwalitatief hoogwaardige instituties.

Vanuit SHRM-optiek (Boselie et al., 2019; Truss, 2013) gaat het dan onder meer om de volgende organisatieaspecten:

- *Diversiteit*: krachtig opererende teams, complementaire competenties, gender balans, afspiegeling van de samenleving;
- *Duurzame inzetbaarheid*: de vitaliteit van managers wordt bewaakt en vergroot, ook in relatie tot carrièreopbouw en -ontwikkeling;
- *Aantrekkelijke werkgever*: managers willen graag bij het rijk werken, managers voeren functies voor langere tijd met plezier uit;

Vervolgens draait een 'betere Rijksdienst' om de volgende meer institutionele aspecten:

- *Krachtig beleid, uitvoering en toezicht*: beleid, uitvoering en toezicht worden goed aangestuurd en op elkaar betrokken, mede via samenwerking;
- *Omgaan met (politieke) opdrachten*: actuele of potentiële politiek-bestuurlijke problemen worden aangepakt, mede in relatie tot maatschappelijke opgaven en politieke wensen;
- *Politiek-ambtelijke samenspel*: het management is in staat om constructief samen te werken, met 'de politiek'.

Het laatste, samenspel, is ook nadrukkelijk onderwerp van het recente ongevraagde advies van de Raad van State (2020) over de ministeriële verantwoordelijkheid.

Kortom, *op welke wijzen draagt het stelsel ABD bij aan een kwalitatief hoogwaardige Rijksdienst, en wel zodanig dat:*

- *ministeries aantrekkelijke werkgevers zijn, met diversiteit en duurzame inzetbaarheid,*
- *beleid, uitvoering en toezicht goed 'gerund' worden,*
- *er wordt samengewerkt, en*
- *het politiek-ambtelijke samenspel soepel verloopt?*

Verwachtingen

Voor alles mogen we van het stelsel op elke laag passende acties verwachten. De empirische nadruk ligt dan op vragen als: *op welke lagen zet de ABD vooral in, hoe doet zij dat, via welke acties en activiteiten, hoe werkt dat, lukt dat, wat zijn de effecten?*

Ten tweede verwachten wij dat er relaties tussen de lagen worden gelegd, zodat de acties per laag elkaar kunnen versterken, vooral om de gewenste bijdrage aan de 'versterking van de Rijksdienst' te kunnen leveren. De nadruk op personen in het kader van werving en selectie (laag 1), wordt dan gekoppeld aan zicht op het functioneren van individuele ambtelijke managers (laag 2), wat gekoppeld wordt aan zicht op het functioneren van ambtelijk management als beroepsgroep (laag 3) wat gekoppeld wordt aan de 'grotere' uitdagingen waar de Rijksdienst zich voor gesteld ziet. In empirische zin is het dan vooral de vraag *of en hoe de ABD meer strategische acties ontplooit, gericht op de koppeling van ambtelijke managers en management aan de werking van de Rijksdienst?*

Per laag kunnen we concrete indicaties gebruiken om de acties en activiteiten te beschrijven, te begrijpen en te beoordelen (die gebruiken we vooral in hoofdstuk 4 om de aanpak, acties en effecten te bestuderen):

Laag 1: Is er een herkenbaar MD-instrumentarium? Is er een duidelijke formele (proces)aanpak? Zijn er herkenbare procedures? Worden de instrumenten consistent en adequaat toegepast? Hebben betrokkenen goede ervaringen met de ABD qua werving & selectie, beoordeling, en opleiding & ontwikkeling?

Laag 2: Heeft de ABD een duidelijk beeld van de ervaringen en kennis van ambtelijke managers? Hoe worden ambtelijke managers beoordeeld, en welke gevolgen heeft dat? Op welke wijzen spelen kennis en kunde, en voor inhoudelijke kennis, een rol? Hoe worden personen gekoppeld aan organisaties, opdrachten en opgaven?

Laag 3: Zijn er netwerken en leernetwerken van (top)ambtelijke managers? Is er zicht op managementculturen in de ministeries en managementkwaliteit van de ambtelijke toppen? Is er sprake van politieke benoemingen c.q. politisering van benoemingen? Heeft het ambtelijke management voldoende kansen en kracht voor tegenspraak? Zijn ambtelijke toppen vertrouwenwekkend?

Laag 4: Is er sprake van voldoende diversiteit in de ambtelijke toppen? Zijn de toppen een afspiegeling van de samenleving? Is de Rijksoverheid aantrekkelijke werkgever? Heeft de ambtelijke top voldoende vermogen om in te spelen op maatschappelijke vraagstukken en politieke wensen? Worden beleid, uitvoering en toezicht goed 'gerund'? Is er soepel politiek-ambtelijk samenspel?

Context

Zoals gesteld moeten we de werking van de ABD – op de diverse lagen – steeds relateren aan *context*. Want als acties en activiteiten wel of niet plaatsvinden, dan is het de vraag waarom dat zo is. De uiteenlopende contexten kunnen een bevorderende dan wel belemmerende werking hebben als het gaat om MD-activiteiten en de versterking van managers en management. De vraag is dan *of en hoe de bredere context de uitwerking, werking en doorwerking van het stelsel ABD beïnvloedt, en welke actoren en factoren daarbij bepalend zijn?*

2.6. ONDERZOEKSAANPAK

Dit onderzoek is gebaseerd op uitvoerige en systematische onderzoeksactiviteiten, die in fasen zijn verricht, met nadruk op meerdere deelstudies.

Het onderzoek voltrok zich in de periode mei-november 2020, en bestond uit een verkennende, verdiepende, analyserende, en concluderende fase (zie Bijlage II voor een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksaanpak). Op die manier konden feiten en ervaringen worden verzameld, analyses worden gepleegd en conclusies worden verfijnd en gevalideerd. De begeleidingscommissie (zie Bijlage XI) begeleidde ons daarin. In de verkennende en concluderende fasen is het expertteam ingeschakeld (zie eveneens Bijlage XI). Met de leiding van Bureau ABD is tweemaal gesproken, in de verkennende en in de analyserende fase. In de analyserende fase zijn we daarbij ingegaan op enkele cruciale tussentijdse bevindingen.

In de verkennende en verdiepende fasen hebben we in totaal 47 gesprekken gevoerd met (voormalige) bewindspersonen, topambtenaren, medewerkers van Bureau ABD, experts op het gebied van MD en in het bijzonder werving & selectie, medewerkers van departementen, overige experts (zoals de vice-president van de Raad van State) en wetenschappers. We hebben met

meerdere voormalige directeuren-generaal ABD gesproken. Voor de internationale vergelijking hebben we met experts uit andere landen gesproken, over vergelijkbare stelsels elders. De gesprekken boden input voor de deelstudies.

Daarnaast hebben we beschikbare (beleids)documentatie (bijvoorbeeld jaarverslagen, procesbeschrijvingen, medewerker tevredenheidsonderzoeken en andere documenten met feitelijke informatie) bestudeerd. We hebben daarnaast gebruik gemaakt van beschikbare en van niet eerder systematisch onderzochte bronnen zoals Handelingen van de Tweede Kamer en krantenartikelen. Ook hebben we bij Bureau ABD inzage gekregen in de wijze waarop schouw en P-dossiers worden bijgehouden. De onderzoeksaanpak met bijbehorende methoden lichten we nader toe in Bijlage II en in de respectievelijke deelstudies (Bijlagen IV tot en met IX).

3. Uitwerking ABD: Context en ontwikkeling

3.1. INLEIDING

In dit hoofdstuk gaan we in op de *uitwerking* van de ABD, waarbij we de ontwikkeling van het stelsel door de tijd heen beschouwen, en het stelsel in internationaal vergelijkend perspectief plaatsen. Dit om te begrijpen waarom de ABD de uitwerking kent die het kent. We zullen dit koppelen aan de ontwikkelingen in de organisatorische, politieke, publieke, maatschappelijke contexten.

We beginnen met de oprichting van de ABD en laten zien dat veel andere landen een vergelijkbaar stelsel hebben. Vervolgens maken we duidelijk dat de Nederlandse ABD eigen kenmerken heeft, die door de tijd heen veranderen. We laten zien welke 'keuzen' (impliciet dan wel expliciet) gemaakt zijn. Vervolgens richten we ons op de beeldvorming rondom de ABD en geven we aan dat de ABD om meerdere redenen onderwerp van politiek debat is geweest. Aan het einde van het hoofdstuk trekken we conclusies aangaande de uitwerking van de ABD. We laten zien dat de ABD vanzelfsprekend is geworden, maar niet voor zichzelf spreekt.

3.2. DE ACHTERGRONDEN VAN DE ABD

Als we teruggaan naar de jaren '90 dan zien we dat er meerdere dwingende redenen waren voor de oprichting van de ABD:

1. *Te lang zittende topambtenaren*, die machtiger waren dan politieke bestuurders, en mede daardoor *te gebrekkig politiek primaat*;
2. *Te weinig vernieuwing en te veel verkokering*, omdat ambtelijke carrièrelijnen sterk binnen één departement of beleidsdomein waren georganiseerd;
3. *Te weinig professioneel management*, mede in relatie tot de opkomende zakelijkheid ('new public management') bij de overheid.

Een *algemene bestuursdienst* moest de oplossing bieden voor deze problemen (zie deelstudie 1: *25 jaar ABD* voor een uitgebreide beschrijving). De oprichting kon dan ook op zowel politieke als ambtelijke steun en enthousiasme rekenen. Diverse respondenten stellen dat de oprichting van de ABD in 1995 een politiek-ambtelijke 'win-win' situatie was.

Box 3.1. 25 jaar ABD

De Algemene Bestuursdienst werd opgericht in 1995 en bestaat in 2020 dus 25 jaar. Sinds de jaren '70 hebben verschillende onderzoekscommissies geadviseerd over de ABD. Het eerste kabinet Kok legde de ABD uiteindelijk vast in haar regeerakkoord, door het advies van de Commissie-Wiegel uit 1993 over te nemen. In 1995 werd de ABD een feit. De ABD bestond toen uit ongeveer 350 managers en het Bureau ABD uit zeven medewerkers. Het idee was dat managers gingen 'rouleren' tussen functies en departementen. Sinds die jaren is de ABD verder uitgebouwd (eerst alleen de schalen 17-19, inmiddels tot en met schaal 15) en nader ingevuld met opleidingen en programma's. De ABD bestaat inmiddels uit zo'n 1400 managers. Het Bureau ABD omvat ongeveer 120 medewerkers (zie deelstudie 1: *25 jaar ABD).*

Ook in andere landen speelde vergelijkbare problematiek en werd een Senior Executive Service (SES) of Senior Civil Service opgericht (vgl. OESO, 2019; 2020) (zie deelstudie 6: De ABD in internationaal perspectief voor een selectie van internationale voorbeelden). Bij de oprichting van de ABD heeft men in Nederland met name naar het Verenigd Koninkrijk gekeken, naar de inrichting van de Britse 'Senior Civil Service' met een 'Head of Civil Service', die moest bijdragen aan de modernisering van de Britse Rijksoverheid.

De dwingende en duidelijke redenen om een ABD op te richten, zijn niet verdwenen. Sterker, ook in 2020 maken de betrokkenen uit de politieke en ambtelijke top duidelijk dat 'iets als een ABD' eigenlijk heel goed is. Hoewel er discussie is over de specifieke vorm, de aanpak en benodigde accenten is er brede instemming dat 'De ABD' een belangrijke functie dient (zie Deelstudie 4).

Omdat de ABD verschillende problemen moest aanpakken, en zowel politieke als ambtelijke dimensies kent, is het vanaf de start een lastig te duiden stelsel. De ABD draait tegelijkertijd om:

a) *ambtelijk vakmanschap*, in relatie tot politieke sturing;
b) *mobiele managers*, die over grenzen werken, samenwerken, en voorbij 'de verkokering' gaan;
c) *sterk management*, waarbij topambtenaren ook 'managers' zijn die teams leiden, organisaties runnen, zakelijk en ondernemend zijn;
d) *een kwalitatief sterke overheid*, met een professioneel ambtenarencorps dat de politiek dient maar zelf niet politiek is.

Deze doelstellingen zijn niet alleen verschillend; ze zijn in allerlei opzichten ook tegenstrijdig. Of de ABD vooral een Senior Executive Service is, of een Senior Civil Service is, is niet makkelijk te zeggen. Een SES kent een meer 'managerial' of zakelijke connotatie, terwijl een SCS juist meer ambtelijke of politieke connotaties kent. Anders gezegd, voor uiteenlopende betrokkenen betekent 'de ABD' iets anders.

3.3. DE INHOUDELIJKE EN INSTITUTIONELE KEUZEN

Omdat '*de* ABD' niet eenduidig bestaat, moeten er keuzes worden gemaakt over de vormgeving van zowel het bureau als stelsel (zie box 3.2). Die keuzes gaan over waar het bureau en stelsel vooral voor dienen, welke visie 'de ABD' uit wil dragen, welk profiel 'de ABD' kent, welke *identiteit* het bureau en het stelsel kennen. Het gaat ook over welke *inhoudelijke* aanpak gekozen wordt en hoe bureau ABD te werk wil gaan. Tot slot gaat het over de *institutionele* positie van de ABD, in termen van bureau en stelsel: hoe organiseer je het stelsel ABD, wie is daarvoor verantwoordelijk, hoe zijn het stelsel en het bureau opgehangen'?

We bespreken deze aspecten in de volgende sub-paragrafen. Daarbij kijken we eerst naar de ontwikkeling van het bureau en het stelsel ABD in een drietal fasen gedurende de afgelopen 25 jaar. Vervolgens kijken we naar de ontwikkeling van de identiteit, de inhoudelijke aanpak en de institutionele vormgeving van 'de ABD' gedurende die jaren, en we kijken we naar de 'beeldenstrijd' rond de ABD. Daaruit zal blijken dat de 'keuzes' niet altijd welbewust of planmatig zijn gemaakt maar dat de ABD ook grotendeels gevormd is door de tijdgeest, alsmede de politiek-bestuurlijke context.

Box 3.2. ABD-stelsel

Positionering: Bureau ABD is onderdeel van het ministerie van BZKen wordt aangestuurd door de Directeur-Generaal ABD (DGABD) die ambtelijke verantwoording aflegt aan de SG BZK.

Kerntaak: Bureau ABD stelt zich ten doel de kwaliteit van de ambtelijke leiding op de departementen te bevorderen en te waarborgen middels MD-ondersteuning.

Doelgroep: Bureau ABD is de MD-organisatie voor alle managers vanaf schaal 15 binnen de Rijksoverheid. Hoewel Bureau ABD is gepositioneerd bij het ministerie van BZK werkt zij dus voor de hele Rijksoverheid. De ABD-doelgroep van circa 1400 managers wordt onderscheiden in drie subgroepen. Deze groepen vormen samen de 'Algemene Bestuursdienst'

1. Topmanagementgroep (TMG): (plaatsvervangend) SG, DG, IG alsook ABDTOPConsult[1] en enkele hiermee gelijkgestelde functies
2. Topmanagers: schaal 16-18
3. Managers: schaal 15

Uitvoeringsorganisatie: Bureau ABD geeft uitvoering aan de kerntaak waarbij zij zich richt op 3 domeinen:

1. werving en selectie
2. opleiden en ontwikkelen
3. uitoefenen van het werkgeverschap voor de topmanagementgroep

De leiding van Bureau ABD ligt in handen van de DGABD, samen met de plaatsvervangend DGABD.

Voor nadere informatie over het formele ABD-stelsel: zie bijlage VI deelstudie 3.

[1] ABDTOPConsult is een klein team van ervaren ABD'ers dat snel inzetbaar is bij complexe of urgente vraagstukken. ABDTOPConsult is onderdeel van Bureau ABD.

3.3.1. Ontwikkeling in fasen

Wij onderscheiden drie fasen in de evolutie van de ABD, met eigen accenten. De fasen zijn gekoppeld aan het betreffende 'tijdperk', inclusief de maatschappelijke tijdgeest, en aan de leiding van de ABD, de achtereenvolgende directeuren-generaal (DG's). Deelstudie 1 '25 jaar ABD' duidt dit heel precies en chronologisch (zie bijlage IV). In Box 3.3 beschrijven we de fasegewijze ontwikkeling van de ABD. In Figuur 3.1 tonen we de tijdlijn met belangrijke momenten.

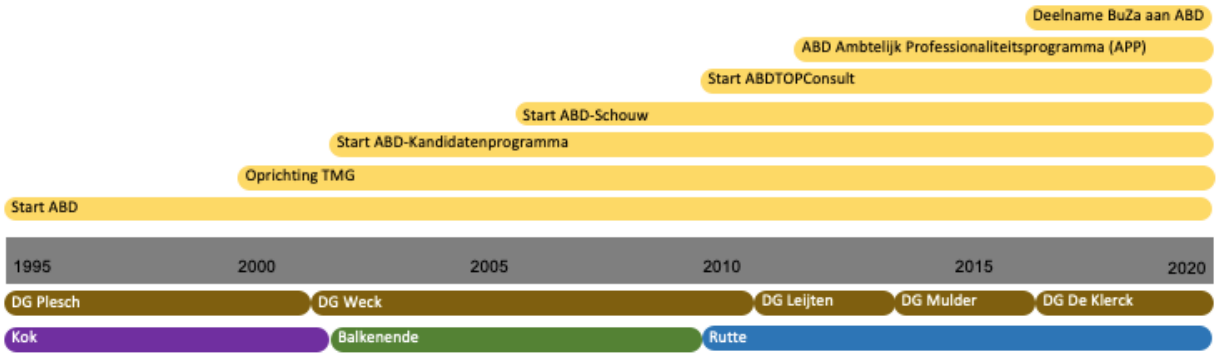
Box 3.3. De ontwikkeling van de ABD in drie fasen (zie deelstudie 1: 25 jaar ABD)

We onderscheiden drie fasen in de ontwikkeling van de ABD:

We typeren de fase **1995-2006** met *'eenheid door mobiliteit'*. De nadruk van Bureau ABD ligt op het realiseren van 'mobiliteit' onder managers: managers moesten vaker en sneller van functie wisselen. Het idee was dat managers op een ander departement zouden gaan werken, dat dit de eenheid van de Rijksdienst zou bevorderen en verkokering zou tegengaan.

Van **2006-2016** is *'kwaliteit door professionalisering'* de leidraad. Door middel van allerhande nieuwe opleidingstrajecten zoals het ABD Kandidatenprogramma wordt de kwaliteit en met name de professionaliteit van de ambtelijke managers centraal gesteld.

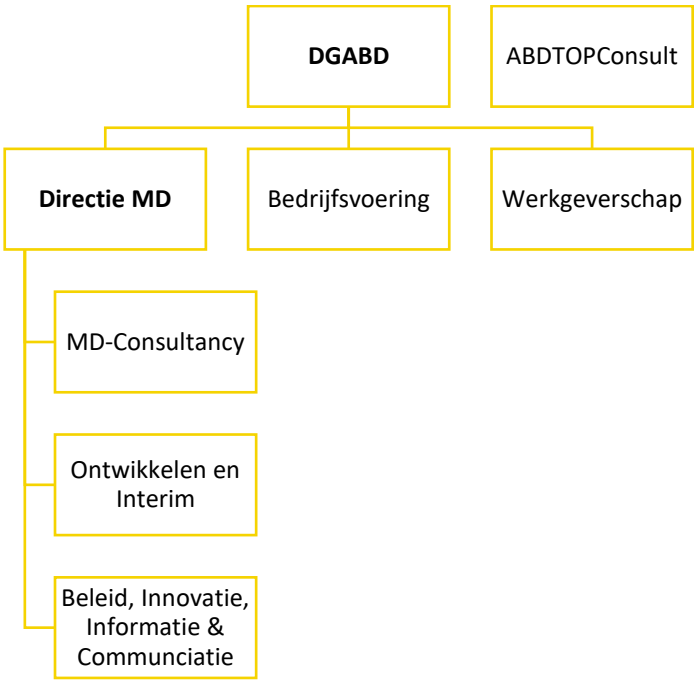
Sinds 2016 ligt de focus op het realiseren van *'maatschappelijke impact door leiderschap'*. In deze fase worden ambtelijke managers niet alleen als 'manager' en 'adviseur' gezien, maar ook in toenemende mate als 'maatschappelijk partner'.



Figuur 3.1 Tijdlijn met belangrijke ABD-momenten

3.3.2. Identiteit van de ABD

Wat betreft de vraag wat of wie de ABD eigenlijk 'is' valt op dat de ABD door de jaren heen niet een en hetzelfde profiel heeft gekend. Duidelijk is dat de ABD door de jaren heen een andere gedaante heeft gekregen, vooral door de wijze waarop bureau ABD en de achtereenvolgende DG's te werk zijn gegaan. Dat is te zien in de zojuist weergegeven ambities van de ABD, die door de jaren heen veranderen (zie box 3.3), maar komt tevens tot uitdrukking in de opbouw van bureau ABD die vooral Management Development benadrukt, zoals we in figuur 3.2 laten zien.



Figuur 3.2 Organogram Bureau ABD (huidige opbouw)

Ondanks de wisseling van doelen en profiel, is duidelijk dat de ABD (via Bureau ABD) steeds gekozen heeft voor een *generieke* verwoording van combinaties van ambtelijk vakmanschap en managerial professionaliteit. Gedurende de afgelopen decennia is een sterke nadruk gelegd op:

a) 'de persoon' van de topambtenaar,
b) de topambtenaar als 'leider', met
c) algemene competenties.

De huidige 'Visie op leiderschap' (uit 2016) die dat toont is samengevat in Box 3.4.

Box 3.4. Visie op leiderschap van de ABD (2016)

De huidige *'Visie op leiderschap'* van Bureau ABD stamt uit 2016. In deze visie staan drie algemene **'kwaliteiten'** centraal: integriteit, samenwerking en reflectie. Alle ABD'ers horen deze kwaliteiten te belichamen. Naast deze drie waarden onderscheidt Bureau ABD ook drie generieke **'rollen'** voor ambtelijke topmanagers: leidinggevende, politiek adviseur en maatschappelijk partner. Zo werken topambtenaren in drie **richtingen**: naar boven (politiek), beneden (organisatie) en naar buiten (samenleving).

3.3.3. Inhoudelijke aanpak van de ABD

Vervolgens valt meer inhoudelijk op dat de ABD vanaf het begin een sterke nadruk op MD heeft gelegd, en dat dit de afgelopen jaren eerder sterker dan minder sterk is geworden. Dat werken we verder uit in hoofdstuk 4. Als het gaat om keuzen die in de loop van de tijd zijn gemaakt, valt op dat de ABD het belang van persoonsgerichte werving & selectie voorop heeft gesteld. Sterker, van een pionierende organisatie die 'voorbij de verkokering' moest komen, is de ABD via een ontwikkelingsgerichte organisatie, die andere 'takken van sport' opbouwde (opleiding, coaching, interim, consultancy), een meer *operationele MD-organisatie* geworden, die in hoge mate bijdraagt aan het vervullen van (top)ambtelijke vacatures en het mobiel houden van (top)ambtelijke managers. De zogenaamde 'person-job-fit' staat centraal.

Daarmee wil Bureau ABD naar eigen zeggen – blijkt uit onze interviews – bijdragen aan 'de kwaliteit van de Rijksdienst' (conform laag 4 in ons interpretatiekader). Een strategische en/of inhoudelijke verwoording van hoe de MD-aanpak daaraan bij zou moeten dragen, komen we niet tegen. De 'Visie op leiderschap' geeft weinig inhoudelijk beeld van hoe je (top)ambtelijke managers aan inhoudelijke opdrachten en opgaven koppelt, en wat 'inhoud' dan is. Een expliciete, meer inhoudelijke 'person-environment fit' ontbreekt.

3.3.4. Institutionele vormgeving van de ABD

Institutioneel is ervoor gekozen om de ABD beheersmatig aan het ministerie van BZK te koppelen, en om de minister van BZK de politiek verantwoordelijk te maken. Op die manier kan een directe link worden gelegd met de verantwoordelijkheid van de minister van BZK aangaande (de kwaliteit van) het openbaar bestuur en kan direct worden samengewerkt met het Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie (DGOO), onder meer verantwoordelijk voor Ambtenaar & Organisatie (directie A&O). In deelstudie 6 tabel 6.2. vatten we samen hoe de desbetreffende ABD in andere landen is gepositioneerd. Uit die tabel blijkt dat er meerdere opties zijn, en dat de ABD in sommige landen onder het ministerie van Financiën geplaatst is, zoals bijvoorbeeld in Denemarken, of direct onder de minister-president, zoals in het VK of Canada. Zo'n centrale plaatsing bij ons ministerie van AZ, direct onder de minister-president, ligt volgens verreweg de meeste gesprekspartners in Nederland minder voor de hand, mede gegeven het Nederlandse politiek-bestuurlijke stelsel. Het ministerie van AZ is niet alleen klein, het zou de schijn van politieke beïnvloeding van benoemingen versterken en de benoemingen en professionele ontwikkeling van topambtenaren onnodig in het vaarwater van coalitieverhoudingen brengen.

Dat neemt niet weg dat hiermee een onduidelijke situatie is ontstaan. De minister van BZK is eerstverantwoordelijke voor de ABD, voor Bureau ABD, voor vacaturevervulling en voor het stelsel, maar het kabinet en de overige ministers zijn medeverantwoordelijk voor de kwaliteit van de Rijksoverheid. De MP zal bovendien verantwoordelijk worden gehouden als het kabinet steken laat vallen of als het qua benoemingen op scherp komt te staan (zoals de afgelopen jaren enkele keren gebeurd is).

Binnen BZK zelf is de situatie eveneens tweeslachtig. De ABD is integraal onderdeel is van BZK, maar ook weer niet (zie deelstudie 1: 25 jaar ABD). Sterker, de ABD werkt voor alle ministeries, en vooral voor de SG's. De verzamelde SG's zijn in het SG-Overleg ambtelijk 'eigenaar' van de ABD, maar dat impliceert geen eenduidige collectieve verantwoordelijkheid. Binnen BZK is DGOO (en in het bijzonder A&O) daarbij ambtelijk verantwoordelijk voor de gehele overheid en alle ambtenaren, terwijl de ABD verantwoordelijk is voor een begrensde (top)managementgroep.

De ABD werkt voor het Rijk, vooral voor de TMG-groep waar ze direct 'over gaat', maar tevens voor ministeries die veel autonomie kennen qua (top)ambtelijke werving & selectie, beoordeling en opleiding & ontwikkeling. Deze centraal-decentrale verhouding beïnvloedt de werking van de ABD, zoals we later zullen laten zien.

We kunnen op basis van de wijze waarop de ABD institutioneel is vormgegeven concluderen dat de DGABD in Nederland niet zozeer als 'Head of Civil *service'* opereert. De DG is vooral 'Head of Civil *servants'* (of beter 'Head of *high-ranking public managers'*). Met andere woorden, de DGABD is werkgever van de top van de Rijksoverheid maar heeft door de jaren heen geen positie verworven als ambtelijk boegbeeld van de Rijksoverheid. Hij/zij is een 'Head' die het niet moet hebben van eenduidige aansturing en eenduidig mandaat, maar vooral voorzichtig en behendig zal moet manoeuvreren, zeker als MD-acties gekoppeld worden aan ambtelijk management en de kwaliteit van de Rijksdienst.

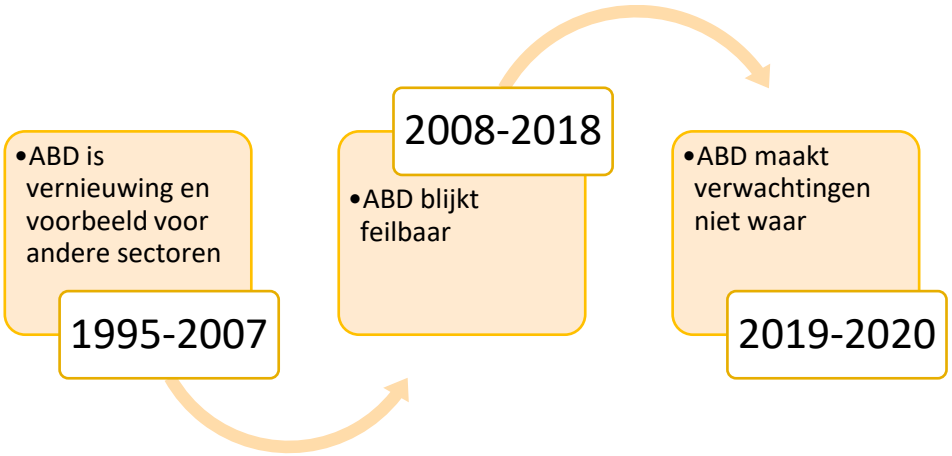
3.4. DE 'BEELDENSTRIJD' RONDOM DE ABD

Door de jaren heen heeft de ABD een stevige basis opgebouwd. De ABD werd relatief snel breed gesteund en gedragen (De Boer & Noordegraaf, 2006). Tegelijkertijd is wel altijd onenigheid geweest en gebleven over de ABD, haar vormgeving, specifieke keuzes en haar institutionele ophanging. Dat komt deels doordat de ABD een zich ontwikkelend karakter had – zij werd steeds een beetje uitgebouwd en verder opgetuigd. Er is daarom niet één blauwdruk die voor iedereen helder was. De precieze ophanging en vormgeving is daarmee altijd *dynamisch* geweest en gebleven.

De beeldvorming rond de ABD speelt zich af in de politieke arena, in de pers en ook intern binnen de Rijksdienst. In Deelstudie 2 zetten we dit in detail uiteen. Het Bureau ABD, haar leiding of een andere representant van de ambtelijke top speelt – op enkele interviews in kranten na – geen actieve en/of herkenbare rol in deze beeldvorming. Zij zijn geen actieve stem in de debatten rond de ABD.

We onderscheiden twee parallelle bewegingen in de beeldvorming. Enerzijds is er een dynamiek zichtbaar waarin de ABD eerst onderdeel van de 'oplossing' was. Van 1995 tot ongeveer 2007 was de ABD vooral een veelbelovende vernieuwing die navolging verdiende in andere sectoren en organisaties. In de periode daarna ontstonden er de eerste 'haarscheurtjes' in de reputatie van de ABD. Zij bleek niet onfeilbaar. Sinds 2019 is in de beeldvorming de ABD vooral onderdeel van het 'probleem'. Zij kan de maatschappelijke verwachtingen niet (meer) waarmaken (zie figuur 3.3). De strijd om de beelden rond de ABD is niet continu aan de gang, maar spitst zich toe op specifieke

momenten en situaties. Sterker nog, er gaan jaren voorbij zonder enige aandacht voor de ABD in parlement en/of media.



Figuur 3.3 Politieke beeldvorming ABD 1995-2020

Daarnaast is er ook een stroom van aandacht in de media die constanter is. In plaats van een beweging van 'oplossing' naar 'probleem', heeft het beeld rond de ABD zich al langere tijd toegespitst op twee hardnekkige beelden. Allereerst, ambtelijke (top)managers hebben 'te weinig inhoudelijke kennis van zaken' omdat ze te snel rouleren van functie. Ten tweede, topambtenaren zijn onaantastbaar en ongrijpbaar. Dit tweede beeld is een moderne variatie op het aloude 'politici komen en gaan, ambtenaren blijven altijd bestaan'. Het beeld is dat topambtenaren onaantastbaar zijn vanwege hun beschermde (rechts)positie en het gebrek aan beoordelen van functioneren. Ze zijn ongrijpbaar omdat ze 'weggepromoveerd' worden in de 'carrousel' van ambtelijke topfuncties. De beelden keren terug, maar de toon lijkt het afgelopen decennium harder en kritischer te zijn geworden.

Box 3.5. Beelden over de ABD vanuit de politiek

De beeldvorming rond de ABD concentreerde zich in het afgelopen jaar in een constatering dat de ABD de politiek-maatschappelijke verwachtingen niet (meer) waarmaakt. Een aantal voorbeelden van deze beelden zijn:

- De ABD zorgt voor "doorgeschoten mobiliteit"
- De ABD is "als een gespreid bedje" "Disfunctionerende topambtenaren krijgen altijd weer een nieuw baantje"
- "De minister uit de wind houden" is de "kerntaak" van topambtenaren geworden
- De ABD is gesloten, er is "geen uitwisseling met bedrijfsleven"
- "Topambtenaren zijn procesmanagers zonder echte kennis van zaken"
- De Rijksoverheid is een "Baantjescarrousel" geworden

Kortom, de beeldenstrijd rond de ABD toont de nadrukkelijke politisering van de ABD, in een periode waarin de ABD zelf meer op de achtergrond is geweest. Zowel het Bureau ABD als topambtenaren zelf zijn zelden in de media aan het woord en de ABD-activiteiten trekken weinig publiek van buiten.

Terwijl de ABD steeds meer een operationele MD-organisatie is geworden – en losgemaakt is van politieke inmenging – is haar reputatie juist gepolitiseerd.

3.5. DE ABD EN RECENTE AFFAIRES

De ABD is in de afgelopen jaren meer onderhevig geweest aan stevige uitlatingen in politiek en media. Dat heeft vooral te maken met diverse affaires die overigens vaak niet direct aan de ABD te koppelen zijn. Een bonnetjesaffaire bij de Nederlandse Zorgautoriteit en uitvoeringsfiasco's bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, het Ministerie van Justitie en Veiligheid (met incidenten en opgestapte bewindspersonen), en meest recent de Belastingdienst, de 'toeslagenaffaire', zijn bekende voorbeelden. In deze affaires kwam het functioneren en beoordelen van topambtenaren nadrukkelijk ter sprake.

Deze affaires gaan niet in eerste instantie niet over de ABD, maar de kwaliteit en het functioneren van deze ambtelijke managers wordt wel snel onderdeel van de politieke discussie. Onze analyse van de parlementaire handelingen ondersteunt dat (zie deelstudie 2). Wij vatten dat samen in Box 3.6. Hoewel er eerder ook al veel discussie is geweest over de kwaliteit van ambtelijke managers en hun positie tegenover de politiek (bijvoorbeeld de publieke rel tussen het Openbaar Ministerie en het Ministerie van Justitie eind jaren '90), wordt die discussie nu expliciet aan de ABD gekoppeld. Zo ontstaat er een patroon van kritiek op het benoemen, functioneren en beoordelen van (top)ambtelijke managers dat zich via affaires en incidenten concentreert op de ABD.

Meer algemeen lijkt er een paradoxaal beeld ontstaan. Enerzijds is de kwaliteit van de ambtelijke top en de diensten die zij leiden hoog. Dit blijkt onder meer uit onze gesprekken met experts en topambtenaren met buitenlandse ervaringen. Ook uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de Rijksdienst hoog is. Nederland staat in de meeste overzichten in de top-10. Zo zijn de topbenoemingen weinig gepolitiseerd (Bach et al. 2020), topambtenaren relatief weinig corrupt (Dahlström & Lapuente, 2017) en is het vertrouwen in de overheid steevast hoog (OESO, 2019). Ook in de Tweede Kamer klinkt geregeld lof voor de ambtenaren van de Rijksoverheid. Kamerlid Stoffer zei bijvoorbeeld in januari 2020: *"ik wil ook vanaf deze plaats nadrukkelijk waardering uitspreken voor de mensen die in de topmanagementgroep van de ABD zitten. Die mensen werken ongelooflijk hard, ongelooflijk veel uren. En als wij hier te veel discussiëren over wat ze doen, dan krijg je dit soort goede mensen niet meer in deze club."* Anderzijds lijkt de ambtelijke top de politieke en maatschappelijke verwachtingen niet waar te maken. Als er problemen ontstaan, dan wordt er toch snel naar de ambtelijke top gekeken en klinkt er een roep om verantwoording.

In december 2019 klonk het bij monde van Kamerlid Lodders als volgt: *"mijn fractie wordt wel kritisch over de zogenaamde Algemene Bestuursdienst [...] Vanuit deze dienst kunnen ambtenaren van dienst naar dienst schuiven. De zorg daarover is overigens breder dan alleen de Belastingdienst. Topambtenaren die grove fouten maken en die in stand houden, zouden niet via de ABD weer op een andere plek terecht moeten komen."* Zo hebben ambtenaren het idee dat zij *'meer in de wind staan'* en onder een maatschappelijk vergrootglas liggen. Het gevoel niet te mogen falen lijkt toe te nemen. Een

respondent zegt hierover '*Er is tegenwoordig steeds meer sprake van one strike and you're out*'. Deze dynamiek blijft van ambtelijke zijde grotendeels onweersproken. Naast interne fora en 'achter de schermen' interacties zijn er weinig ambtenaren die met gezag, mede namens de ambtelijke top publiekelijk over deze zaken spreken. Ook vanuit Bureau ABD en diens leiding wordt de beeldvorming rond de ABD zelden weersproken.

Deze dynamiek – onder andere rond het 'haperende politiek-ambtelijke samenspel', de inhoudelijke kennis van topambtenaren en hun benoemingswijze – is recent geduid in het ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid door de Afdeling Advisering van de Raad van State (2020). Een recente kamerbrief aangaande het ongevraagde advies van de Raad van State over de ministeriele verantwoordelijkheid van de Minister BZK toont dat zij werkt aan een actualisering van de 'Oekaze-Kok' (1998) die directe communicatie tussen ambtenaren en het parlement reguleert (zie ook: Kennisbank Openbaar Bestuur, 2020; Minister BZK, 2020). Zij zoekt naar een nieuw evenwicht tussen politiek en ambtelijke top, inclusief het vermogen om daar in het openbaar over te communiceren. De geluiden om het politiek-ambtelijk samenspel meer 'ontspannen' te maken (cf. Raad van State) zwellen aan.

De recente Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslagen (gestart op 16 november 2020) zet dat mogelijk kracht bij. Via verhoren van zowel topambtenaren als (voormalig) politieke bestuurders werd niet alleen duidelijk dat de samenwerking tussen ministeries gebrekkig was, maar tevens dat de politiek-bestuurlijke aansturing steken heeft laten vallen. Zoals een van de gehoorde (ex-)topambtenaren verhaalde, is deze 'ramp in slow motion' te zien als 'falen van het systeem', waarin alle 'schakelingen en zekeringen' van 'laag tot hoog' faalden.

3.6. CONCLUSIES

Op grond van het voorgaande kunnen we concluderen dat de ABD een vanzelfsprekend fenomeen is geworden, maar niet voor zich spreekt. De ABD is aan de ene kant zichtbaar, gegroeid, geprofessionaliseerd en een vast onderdeel van de Rijksdienst geworden. De ABD heeft zowel qua bureau als stelsel als gevolg van de fasegewijze groei meerdere gezichten gekregen die ertoe leiden dat er uiteenlopende verwachtingen zijn ten aanzien van wat 'de ABD' moet bieden.

Het stelsel ABD draait om het benoemen van (top)ambtelijke managers, maar omdat het over de invulling van het vak van topambtenaar gaat, alsmede politieke aansturing, alsmede de mate waarin de overheid 'gemanaged' moet en kan worden, kent de ABD een diffuus profiel en meerdere inhoudelijke doelen. Bovendien is plek van de ABD in het Nederlandse stelsel verre van eenvoudig. Daar komt bij dat enkele hardnekkig beelden aangaande 'de ABD' zich 'gezet' hebben, mede door meer recente politieke onrust.

Sterker, gedurende de laatste jaren is de ABD een speelbal van politieke opvattingen geworden, gevoed door politieke zorgen rond het waarmaken van allerlei opgaven – en dan vooral uitvoeringsopgaven.

De politiek heeft het gevoel dat de ambtelijke top het beleid en de uitvoering daarvan niet meer 'in de hand heeft'. 'De carrousel', de 'disfunctionerende topambtenaar', de 'geslotenheid', dat soort beelden verwoordt *en* vergroot de zorgen.

Dit leidt samen met het volgende hoofdstuk tot interessante *paradox*. Naarmate de politiek meer verlangt en zich meer zorgen maakt, is de ABD vooral ontwikkeld als stelsel voor management development, in stilte, achter de schermen. Hoe dat laatste werkt, met welke effecten, dat analyseren we in het volgende hoofdstuk.

4. Werking ABD: Aanpak, acties en effecten

4.1. INLEIDING

In dit hoofdstuk passen we het interpretatiekader, en dan vooral de 4 lagen toe, om nog iets meer te zeggen over de precieze uitwerking van het stelsel ABD en vooral over de werking en doorwerking van het stelsel. Ofschoon dit alles afhankelijk is van politieke, bestuurlijke en ambtelijke krachtenvelden, verricht Bureau ABD ter ondersteuning van het MD-stelsel natuurlijk allerlei acties en activiteiten die ze zelf in de hand heeft, en die al dan niet werken. Per laag bekijken we hoe het MD-stelsel in de praktijk is vormgegeven, en wat de effecten daarvan zijn. Daarna bekijken we hoe de 4 lagen gekoppeld worden. In tabel 4.1 zijn de leidende vragen – zoals in hoofdstuk 2 naar voren gebracht – nog een keer weergegeven.

Tabel 4.1. De onderzoeksvragen gekoppeld aan het 4-lagenmodel

Laag 1: Is er een herkenbaar MD-instrumentarium? Is er een duidelijke formele (proces)aanpak? Zijn er herkenbare procedures? Worden de instrumenten consistent en adequaat toegepast? Hebben betrokkenen goede ervaringen met de ABD qua werving & selectie, beoordeling, en opleiding & ontwikkeling?
Laag 2: Heeft de ABD een duidelijk beeld van de ervaringen en kennis van ambtelijke managers? Hoe worden ambtelijke managers beoordeeld, en welke gevolgen heeft dat? Op welke wijzen spelen kennis en kunde, en voor inhoudelijke kennis, een rol? Hoe worden personen gekoppeld aan organisaties, opdrachten en opgaven?
Laag 3: Zijn er netwerken en leernetwerken van (top)ambtelijke managers? Is er zicht op managementculturen in de ministeries en managementkwaliteit van de ambtelijke toppen? Is er sprake van politieke benoemingen c.q. politisering van benoemingen? Heeft het ambtelijke management voldoende kansen en kracht voor tegenspraak? Zijn ambtelijke toppen vertrouwenwekkend?
Laag 4: Is er sprake van voldoende diversiteit in de ambtelijke toppen? Zijn de toppen een afspiegeling van de samenleving? Is de Rijksoverheid aantrekkelijke werkgever? Heeft de ambtelijke top voldoende vermogen om in te spelen op maatschappelijke vraagstukken en politieke wensen? Worden beleid, uitvoering en toezicht goed 'gerund'? Is er soepel politiek-ambtelijk samenspel?

4.2. LAAG 1: PASSENDE MD-ACTIES?

Uit onze deelstudies (in het bijzonder deelstudie 1 de historische evolutie, deelstudie 3 de formele procesaanpak en deelstudie 4 de praktische werking van de formele aanpak) blijkt dat vanuit de ABD altijd een sterke nadruk op deze laag lag en dat die nadruk de laatste tijd verder is versterkt. De ABD is formeel beoogd als een duidelijke *'MD-organisatie'* (zie ook paragraaf 3.3.4) en wordt ook zo ervaren in de praktijk. Bureau ABD wordt herhaaldelijk getypeerd als een 'uitzendbureau' voor ambtelijk managers rijksbreed, dat inzet op werving en selectie, ontwikkeling en mobilisering en, in mindere mate, beoordeling. 'De ABD is de club die binnen het Rijk aan personeelsontwikkeling doet', zoals een van onze respondenten het verwoordde. We illustreren dit nader in deze paragraaf.

Met de nadruk op MD worden individuele (top)ambtelijke managers benoemd, ondersteund, ontwikkeld en naar volgende plekken en benoemingen gebracht. Meer collectief wordt de ambtelijke aansturing van de Rijksoverheid als het ware steeds 'ververst'. Dat zorgt ervoor dat er naast verticale carrièrestappen tevens horizontale stappen worden gerealiseerd. De klassieke 'lang zittende topambtenaar' kom je dan ook nauwelijks of niet meer tegen.

4.2.1. Werving & selectie

De ABD hanteert op hoofdlijnen de volgende procedure voor de werving en selectie van kandidaten (zie box 4.1).

Box 4.1. Werving & Selectieprocedure ABD op hoofdlijnen

Doelen: 'De beste kandidaat op de beste positie benoemen' waarbij wordt gestreefd naar benoemingen op basis van individuele kwaliteiten vanuit een 'objectief, transparant en zorgvuldig proces' en waarbij er oog is voor een divers topambtelijk apparaat.

Procedure: De procedure bestaat uit 7 stappen:

1. Intake met vacaturehouder (o.a. opstellen vacatureprofiel)
2. Werving kandidaten (search door Bureau ABD en open vacature)
3. (Pre)selectiefase (o.a. shortlist opstellen)
4. Selectiegesprekken (door selectiecommissie)
5. Vervolg selectieproces voor beoogd kandidaat (o.a. assessment en/of draagvlakgesprek)
6. Kandidaat geselecteerd (o.a. arbeidsvoorwaardengesprek)
7. Communicatie over benoeming

Voor de TMG zijn er in stappen 3 tot en met 7 extra onderdelen toegevoegd zoals een voorselectiecommissie in stap 3.

Voor nadere informatie over de werving & selectieprocedure: zie bijlage VI deelstudie 3.

Binnen de MD-aanpak, zo laten de gesprekken, documenten en cijfers zien, is de nadruk vooral komen te liggen op *werving & selectie.* De eerdergenoemde metafoor van uitzendbureau is hier typerend voor. Ook medewerkers van Bureau ABD erkennen dat het merendeel van hun tijd, voor MD-consultants (MDC'er) zo'n 2/3 deel, zit in werving & selectie.

Een groot deel van Bureau ABD houdt zich via MDC'ers en 'searchers' bezig met het vervullen van vacatures en het maken van 'matches' tussen personen en plekken. De persoonsgerichte aanpak staat daarbij centraal. Hierbij wordt gewerkt volgens vaste procedures. Hoe de werving en selectie precies ingevuld wordt kan verschillen tussen de MD consultants. Dit is deels ingegeven door andere werkwijzen binnen de verschillende departementen waar ze voor werken en deels door eigen kennis, ervaring en inzichten.

Uit de ervaringen van ABD'ers blijkt eveneens dat zij vooral bij het solliciteren en benoemd worden met Bureau ABD in aanraking komen. Meer zichtbaar komt dit tot uitdrukking in het feit dat de ABD vooral aan 'nieuwe benoemingen' en 'vacatures' wordt gekoppeld, bijvoorbeeld via de wekelijkse nieuwsbrief, die iedere vrijdag verschijnt. Dit is ook zichtbaar in het aantal vacatures dat Bureau ABD in de loop der jaren heeft vervuld. In 2019 zijn er 251 ABD-benoemingen gerealiseerd wat neerkomt op zo'n 20% van de totale ABD-doelgroep. Dit percentage is redelijk stabiel gebleven in de loop der tijd (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2. Vervulde vacatures[3]

Vervulde vacatures	1995	2000	2005	2010	2015	2019
TMG	16	24	6[4]	9	12	16
ABD'ers zonder TMG	33	118	143[5]	101	83	235
Totaal	48	144	149	110	95	251[6]
% van totale ABD-populatie	14%	23%	19%	7%	19%	18%

[3] N.B. Bureau ABD geeft als kanttekening bij de cijfers die opgenomen staan in de tabellen in dit hoofdstuk dat de gegevens over de verschillende jaren niet goed met elkaar te vergelijken zijn. De omvang en samenstelling van de ABD is meerdere malen gewijzigd (zo werd in 2010 een groot aantal mensen in schaal 15 en 16 meegerekend, terwijl zij er in 2015 weer buiten vielen; in 2018 is de ABD-doelgroep uitgebreid met een groot aantal (project)managementfuncties, dus de cijfers over 2019 gaan over weer een andere groep). Daarnaast geven de gepresenteerde cijfers de situatie weer volgens de op dat moment geldende definities.
[4] Gebaseerd op grafiek uit jaarverslag zonder specifieke cijfers.
[5] Idem.
[6] Op 30 juni 2020 hadden er 145 benoemingen plaatsgevonden, waarvan 16 TMG'ers.

Veel betrokkenen zijn te spreken over de ondersteuning van de *'matchmaking'*: dat gebeurt op 'professionele', 'betrouwbare' en/of 'nauwkeurige' wijze, zo kregen wij vaak te horen. De ondersteuning is in de loop van de jaren ook verder verfijnd; de MDC'ers en searchers hebben zich vakmatig verder ontwikkeld en hebben hun netwerken vergroot. De werkwijze verschilt wel per doelgroep. Voor de TMG is het proces anders vormgegeven dan voor niet-TMG'ers (zie ook box 4.1.) De werving en selectieprocedure is uitgebreider voor de TMG met betrokkenheid van meer actoren als de DGABD en een voorselectiecommissie met een externe voorzitter en SG's als leden. Voor niet-TMG-benoemingen is vooral een rol weggelegd voor MDC'ers en in sommige gevallen searchers om de vacaturehouder te ondersteunen in de werving en selectie. Hier wordt meer dan voor TMG-benoemingen ruimte ervaren om tot maatwerk te komen en dus van een bepaalde ogenschijnlijk dwingende *eis af te wijken*, bijvoorbeeld als men nog te weinig aantoonbare ervaring op het criterium ziet maar wel duidelijk 'leerpotentieel' aanwezig acht.

De searchcapaciteit van Bureau ABD is in de afgelopen jaren versterkt en ook is er meer samenwerking gekomen met externe headhunters, met name voor ZBO-posities en voor specialistische vacatures waar Bureau ABD geen extern netwerk voor heeft. Desalniettemin geven onze respondenten aan dat de samenwerking met externe headhunters verder versterkt kan worden om de *poule aan externe kandidaten te vergroten* en daarmee de diversiteit aan topmanagers binnen de Rijksoverheid te vergroten. Dit is volgens hen van belang omdat Bureau ABD vooral 'een Haags georiënteerd netwerk' heeft. In termen van hoofdstuk 2 valt kortom de nadruk op 'insiders' op, en is de nadruk op 'outsiders' minder ontwikkeld.

Toch is de instroom van buiten de Rijksoverheid is in de afgelopen jaren met name voor de TMG toegenomen. In 2010 was dit nog 0%, in 2015 25% en in 2019 31% (zie tabel 4.3). Voor de niet TMG-groep is dit nagenoeg gelijk gebleven. Uit een rapport van Berenschot (2018) blijkt dat sprake is van een daling in het percentage TMG'ers dat ervaring opdeed in het bedrijfsleven. In 2004 was dat nog 29% van de TMG'ers, in 2018 nog maar 15%. Bureau ABD liet ons weten dat de instroom vanuit de private sector in 2015 8% was van de totale TMG instroom en 5% van de niet-TMG instroom. In 2019 was dat respectievelijk 0% en 5%.

De vraag die naar aanleiding daarvan rijst is of 'de vijver' waaruit 'gevist' wordt wel groot genoeg is. Dat die vijver vaak niet groot is, blijkt onder meer uit de bevinding van den Berg et al. (2019) dat voor veel TMG-vacatures er slechts één kandidaat beschikbaar was. In 2018 betrof dat zelfs 47% van de TMG vacatures.

Inmiddels is de formele procesaanpak, of beter gezegd zijn de procesaanpakken (meervoud), zo verfijnd geworden, dat ze lastig inzichtelijk te maken zijn. Het bleek voor ons als onderzoekers al lastig grip te krijgen op de precieze procedures en procesgangen. Voor mensen die van buiten de Rijksoverheid komen is de 'Haagse wereld' of 'Haagse cocon' een moeilijke en ondoorzichtige wereld en het werving & selectieproces wordt zelfs als 'intimiderend' betiteld.

Tabel 4.3. Instroom van buiten Rijksoverheid[7] [8]

% instroom van buiten Rijksoverheid	1995	2000	2005	2010	2015	2019
TMG	-[9]	-	-	0%	25%	31%
ABD'ers zonder TMG	-	-	-	17%	25%	17%
Totaal	10%	17%	12%	15%	25%	18%

De 'Haagse wereld binnenkomen', dat is om meerdere redenen dan ook lastig. Nog los van mogelijke arbeidsvoorwaardelijke omstandigheden (bijv. Wet Normering Topinkomens, WNT), kent de Haagse wereld zijn culturele eigenheden. 'Zelfs de taal [en functietitels] komt niet overeen met wat je in de buitenwereld gewend bent', aldus een respondent. Daarbij speelt de politieke context een belangrijke rol en wordt de competentie politiek-bestuurlijk sensitiviteit van groot belang geacht. Onduidelijk blijft vaak echter wat dit precies betekent. Het gevaar is volgens betrokkenen dat deze competentie niet concreet genoeg wordt geoperationaliseerd, waardoor het lastig is voor externe kandidaten hier goed vat op te krijgen. Daardoor neemt het risico op intuïtieve besluitvorming vanuit de selectiecommissie toe (zie ook bijlage VII, deelstudie 4 paragraaf 4.2.1.) Daarnaast wordt de Haagse wereld en vooral de top van die Haagse wereld getypeerd als 'onveilige leeromgeving' waarin het maken van fouten amper is toegestaan. Vooral de laatste jaren 'staan topambtenaren steeds vaker vol in de wind'.

In het (recente) verleden is er kritiek geuit op de onvoldoende aandacht voor de 'aardverschuiving' voor externe kandidaten en voor zogenaamde onboarding-processen na benoeming (zie ook Van den Berg et al., 2019). Dit komt ook weer naar voren in onze gesprekken met diverse respondenten. Het proces van begeleiding van externe kandidaten is daartoe zeer recent (2019) versterkt en uitgewerkt in een onboarding-programma voor TMG-leden.

4.2.2. Opleiding en ontwikkeling

De MD-ondersteuning bestaat naast werving & selectie uit loopbaan-, opleidings- en ontwikkelondersteuning. ABD'ers hebben regelmatig, in ieder geval jaarlijks, gesprekken met 'hun'

[7] Zie voetnoot 1.
[8] In het jaarverslag 2010 is een andere definitie gehanteerd voor 'instroom van buiten', namelijk instroom van mensen van buiten de ABD (met andere woorden mensen die voor het eerst een ABD-functie vervullen; dat kunnen echter ook mensen van binnen het Rijk zijn). In 2015 en 2019 is met de 'instroom van buiten' bedoeld 'instroom van mensen van buiten de Rijksoverheid'.
[9] Gegevens niet beschikbaar.

MDC'er (en TMG-leden hebben ook een dergelijk gesprek met de (plaatsvervangend) DGABD), waarin hun ontwikkeling met betrekking tot onder andere het 3-5-7 model (zie box 4.4) wordt besproken. ABD'ers kunnen zich ontwikkelen, deels via de door de ABD ontwikkelde Ambtelijk Professionaliteit Programma's (APPs) en deels door trainingen of programma's buiten de deur te volgen (zie box 4.2). Dat gaat volgens TMG'ers over het algemeen om vrijwillige deelname, wat als een 'risico' wordt gezien, omdat TMG'ers door de aard van hun functie weinig ruimte en tijd ervaren voor ontwikkeling.

Box 4.2. Opleiden & ontwikkelen

Doelen: Het ontwikkelen en op peil houden van de kwaliteit van topambtenaren waarbij tegelijkertijd naar deskundigheid en flexibiliteit gestreefd wordt. De ontwikkelbehoeften van ABD'ers zijn leidend voor het ontwikkelaanbod en de loopbaanondersteuning.

Activiteiten en processen:

- Ontwikkeldoelen stellen via loopbaangesprekken met Management Development Consultants van Bureau ABD.
- Ontwikkelplannen uitvoeren via ontwikkelaanbod zoals leergangen, APPS, intervisie, coaching.
- Talentprogramma's: ABD Kandidatenprogramma voor +/- 22 managers per jaar die richting topmanager ontwikkelen. TMG Talent Ontwikkel Programma voor topmanagers die richting TMG ontwikkelen.

Voor nadere informatie over opleiden & ontwikkelen: zie bijlage VI, deelstudie 3.

ABD'ers zijn over het algemeen positief over de opleidingsmogelijkheden die de ABD hen biedt, zo blijkt ook uit evaluaties van onderdelen als het Kandidatenprogramma (zie box 4.3). Onze respondenten ervaren de loopbaangespreksvoering met de MDC'er als plezierig waarin 'de spiegel wordt voorgehouden' en door wordt gesproken over ontwikkelmogelijkheden.

B*ox 4.3. Effectiviteit opleiden & ontwikkelen*

- Uit de evaluatie van het Kandidatenprogramma (Triamfloat, 2018) blijkt dat het programma goed gewaardeerd wordt door verschillende stakeholdergroepen. Gemiddelde beoordelingen op inhoud, werkvormen en effecten liggen rond het rapportcijfer 7,5.
- Uit de evaluatie van het APP-programma's (ROI, 2017) blijkt dat (oud-)deelnemers gemiddeld genomen zeer positief zijn over de programma's en dat zij het gevolgde programma aan zouden raden aan een collega (rapportcijfer: 8,6).
- Uit de evaluatie van het loopbaanoriëntatie-ontwikkelaanbod (ABD, 2020b) blijkt dat (oud-)deelnemers de vier programmaonderdelen gemiddeld waarderen met het rapportcijfer 8 of hoger.

Voor nadere informatie over de effectiviteit van opleiden & ontwikkelen: zie bijlage VIII, deelstudie 5.

Het bevorderen van de mobiliteit middels het 3-5-7 loopbaanmodel (zie box 4.4.) is gerealiseerd. 'Koningen' op departementen die 10 jaar of langer op hun functie verblijven komen niet meer voor. Maar, respondenten ervaren het model inmiddels wel als een strikte regel die rigide wordt gehanteerd en gekwalificeerd wordt als 'valbijl' en 'dwangbuis' (zie ook bijlage VII, deelstudie 4).

Box 4.4. Het 3-5-7 loopbaanmodel

Doelen: Mobiliteit voorkomt verkokering en versterkt samenwerking tussen departementen, houdt de top van de Rijksoverheid fris, en zorgt voor brede verspreiding van kennis en ervaring waarbij brede inzetbaarheid en ervaring in verschillende contexten zijn beoogd. Mobiliteit wordt daarmee ook als voorwaarde voor kwaliteit gezien: het uitgangspunt is dat goede topambtenaren om de zoveel tijd bewegen en wel via het 3-5-7 model.

Procedure: Het uitgangspunt van het 3-5-7 loopbaanmodel is dat een ABD'er na ongeveer 5 jaar functioneren een volgende loopbaanstap moet kunnen maken:

- In de eerste 3 jaar op een functie ligt het zwaartepunt op het uitvoeren van de taken en het realiseren van de afgesproken opgaven.
- Tussen 3 en 5 jaar kan men 'oogsten' en focussen op nieuwe ambities, maar er wordt ook gewerkt aan het ontwikkelen richting een volgende loopbaanstap.
- Na 5 tot 7 jaar wordt de daadwerkelijke stap gezet.

7 jaar op een functie is een maximum en met name sinds de kabinetten Rutte eindigen TMG-benoemingstermijnen bij de 7 jaar (ook wel de 'valbijl' genoemd).

Voor nadere informatie over mobiliseren: zie bijlage VI, deelstudie 3.

Het 3-5-7-model wordt meestentijds dus strikt gehanteerd terwijl daar wel van kan worden afgeweken en soms al van af wordt geweken. *Afwijkingen* kunnen plaatsvinden vanwege a) persoonlijk redenen, zoals het volmaken tot de start van pensionering, b) functionele redenen, zoals bij de planbureaus of specifieke IG-functies, en/of c) inhoudelijke redenen, zoals het aantreden van een nieuw kabinet of de aanpak van een specifieke opgave (zoals Covid-19). Daar wordt evenwel niet veel expliciet of publiekelijk aan gerefereerd.

4.2.3. Beoordeling

Het beoordelen van het functioneren van ABD'ers wordt 'in de lijn' gedaan, via de eigen leidinggevende binnen het eigen departement. De beoordeling dient de onderstaande doelen en wordt uitgevoerd middels de onderstaande activiteiten en processen (zie box 4.5).

Box 4.5. Beoordelen

Doelen: Bijdragen aan het persoonlijk functioneren van ABD'ers waarbij ter ondersteuning een 'consequent beoordelingskader' voor de top van de Rijksoverheid wordt geboden.

Activiteiten en processen

- Jaarlijks personeelsgesprek met leidinggevende waarin functioneren wordt geëvalueerd en doelstellingen vastgesteld. Het functioneren is opgedeeld in resultaten en de manieren waarop die zijn bereikt. Een eindoordeel wordt gegeven middels ++. +. +/-. – aansluitend bij de Gesprekscyclus Rijk.
- TMG: periodiek 360-graden onderzoek.
- De verslagen van de personeelsgesprekken vormen input voor de jaarlijkse schouwen waarin een gezamenlijk beeld wordt verkregen van het functioneren, de kwaliteit, ambities en inzetbaarheid van de drie ABD-deelgroepen.

Voor nadere informatie over beoordelen: zie bijlage VI, deelstudie 3.

De inhoudelijke verantwoordelijkheid over het beoordelen van functioneren van ABD'ers ligt bij de werkgever, in dit geval de leidinggevende binnen het departement. Voor de TMG is het werkgeverschap gedelegeerd naar Bureau ABD. Het gedelegeerde werkgeverschap dat Bureau ABD heeft voor TMG'ers betekent in de praktijk dat het SGO DG's beoordeelt en de ministers de SG's. Bureau ABD ondersteunt dit proces, onder andere door het aanleveren van een beoordelingsformat en het voorbereiden van de jaarlijkse TMG-schouw waar het verslag van het personeelsgesprek (een functioneringsgesprek wordt bij het Rijk personeelsgesprek genoemd) belangrijke input voor is.
Respondenten geven aan dat de ondersteuning door Bureau ABD het beoordelingsproces heeft geprofessionaliseerd en dat er beter zicht is gekomen op functioneren (zie ook bijlage VII, deelstudie 4). Tegelijkertijd heeft Bureau ABD weinig inhoudelijke zeggenschap over de beoordeling van ABD'ers. Dit is zoals gesteld belegd in de lijn. Deze werkwijze leidt ertoe dat het proces van beoordelen losgekoppeld is van de MD-ondersteuning die Bureau ABD biedt. Dit is problematisch omdat informatie over hoe ABD'ers worden beoordeeld nodig is om goede loopbaanondersteuning te kunnen bieden en om effectieve werving en selectie vorm te geven. Ook respondenten uiten kritiek op deze scheiding en geven aan dat de processen nauwer verweven zouden moeten zijn om effectief bij te kunnen dragen aan de gewenste ontwikkeling van ABD'ers en om aan 'strategische doelstellingen' zoals de versterking van het ambtelijk apparaat te kunnen werken.

De functioneringstermijnen, zoals hierboven besproken, blijken bij de beoordeling wel een dwingende rol te spelen. Dat geldt niet alleen voor de loopbaangesprekken, maar ook voor de jaarlijkse schouwen. Voor alle ABD'ers is het *3-5-7-model* leidend en wordt de functieverblijftijd op individueel niveau secuur gemonitord. De zevenjaarstermijn is voor TMG'ers zelfs tot harde deadline gemaakt in hun benoemingsbesluit. Tijdens de jaarlijkse schouwen worden ABD'ers die richting de 7-jaarstermijn gaan nadrukkelijk besproken. Opvallend is dat hoewel op individueel niveau de functieverblijftijd wordt bijgehouden, hier op geaggregeerd niveau weinig over wordt gerapporteerd

in bijvoorbeeld jaarverslagen. Voor de buitenwereld is de gemiddelde functieverblijftijd of zittingsduur voor de verschillende ABD-populaties en ontwikkelingen hierin niet transparant. Pas sinds 2018 rapporteert Bureau ABD de gemiddelde functieverblijftijd van TMG'ers die in het desbetreffende kalenderjaar van functie zijn veranderd (en pas sinds 2019 de gemiddelde functieverblijftijd van niet-TMG'ers). Op ons verzoek heeft Bureau ABD haar interpretatie van gemiddelde functieverblijftijd van TMG'ers in de afgelopen 5 jaar uitgerekend[10]. Informatie voor de peiljaren 1995, 2000 en 2005 was niet beschikbaar en de gemiddelde functieverblijftijd in 2010, te weten 4,9 jaar, moet vanwege hiaten in het informatiesysteem met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Wat opvalt is dat de gemiddelde functieverblijftijden in de afgelopen 5 jaar behoorlijk fluctueerden, er is geen stijgende of dalende trend te ontdekken.
Verder was in het jaar 2000 79% van alle ABD'ers korter dan 5 jaar op functie. In 2015 was dit percentage 92%.[11]

4.3. LAAG 2: LEIDENDE MANAGERS?

De vraag die ten aanzien van laag twee van het stelsel ABD voorligt, is op welke wijze de ABD bijdraagt aan leidende of 'goed functionerende' (top)ambtelijke managers, en vooral hoe geborgd wordt dat ze goed (blijven) functioneren. Dat heeft met beoordelingen van personen en persoonlijk functioneren te maken, alsook met de koppeling van personen aan functies, opdrachten, opgaven. Hieronder laten we zien of en hoe het functioneren op individueel niveau via de ABD in de gaten wordt gehouden, en op welke manieren gezorgd wordt voor leidende managers die goed toegerust zijn voor de opgaven of 'klussen' die ze aangaan.

4.3.1. Functioneren

Om zicht te krijgen op het functioneren van de ambtelijke top wordt de TMG-groep *'geschouwd'*, met nadruk op de DG's. Zij worden door de SG's via het SGO periodiek 'tegen het licht gehouden'. De SG's zelf worden, zoals gezegd in de voorgaande paragraaf, door hun bewindspersonen, via personeelsgesprekken beoordeeld.

Niet-TMG'ers worden binnen het eigen departement, 'in de lijn', door hun leidinggevenden beoordeeld en ook geschouwd, met bij dit laatste ondersteuning van Bureau ABD. Op de beoordelingen van niet-TMG'ers heeft Bureau ABD geen direct zicht; Bureau ABD heeft anders dan bij de TMG'ers geen toegang tot de functioneringsverslagen van niet-TMG'ers.

Bij de beoordelingen ligt de nadruk op resultaten (intern het 'wat' genoemd) en op manieren waarop die resultaten worden bereikt (het 'hoe' genoemd). Hierbij staan vooral generieke competenties centraal, in lijn met de 'Visie op leiderschap' (zie onder meer bijlage IV, deelstudie 1 Historische evolutie en bijlage VI, deelstudie 3 Formele procesaanpak). Maar hoe concreet aan deze

[10] De gemiddelde functieverblijftijd van TMG'ers die in desbetreffend kalenderjaar van functie zijn veranderd voor de periode 2015-2019 was: 2015: 5,3 jaar; 2016: 4,3 jaar; 2017: 4,7 jaar; 2018: 5,4 jaar; 2019: 4,3 jaar. Hierbij zijn TMG-functies bij BuZa en ABDTOPConsult buiten beschouwing gelaten aangezien de 7-jaarstermijn niet geldt voor deze posities.
[11] In 2015 is een andere indeling gebruikt en had 92% van de ABD'ers een functieverblijftijd van 6 jaar of korter

competenties invulling gegeven wordt en welke *deliverables* daarbij horen, dat blijft ondoorzichtig (zie ook par. 4.2.1. van dit hoofdstuk). Ook is niet transparant welke rol positieve of minder positieve beoordelingen spelen in vervolgbenoemingen. Hoe met zogenaamd disfunctionerende managers omgegaan wordt is daardoor voor de buitenwereld moeilijk navolgbaar. Wanneer zittende managers vertrekken of niet herbenoemd worden in verband met gebrekkig functioneren, dan gebeurt dat achter de schermen c.q. in stilte. De DGABD kan na signalen onderzoek naar specifieke ABD'ers instellen en dat is in de afgelopen jaren ook wel eens gebeurd. (zie Bijlage VII, deelstudie 4).

De wijzen waarop eerdere ervaringen en 'past performance' dus meespelen bij benoemingen is weinig transparant. Volgens respondenten is het juist voor complexe banen als ABD-functies van belang dat er duidelijkere 'deliverables' worden geformuleerd. Dat vergt maatwerk. Beleid, uitvoering en toezicht verschillen bijvoorbeeld sterk, opgaven verschillen en situaties lopen uiteen. Wanneer echter de koppeling tussen personen, plekken en opgaven onvoldoende wordt gemaakt, dan is het formuleren van concrete *deliverables* lastig.

4.3.2. Competenties en inhoud

De verbinding tussen de (inhoudelijke) eisen die aan een specifieke functie worden gesteld en de bagage die een geselecteerde kandidaat meebrengt, is niet altijd helder voor de buitenwereld. Voor velen zijn ABD'ers vooral 'procesmanagers' geworden, zo blijkt uit de analyse van (hardnekkige) beelden. Het lijkt waarschijnlijk dat de hoge mobiliteit, als gevolg van de dwingende '3-5-7-regel', hier debet aan is. Echter, het beeld van procesmanagers blijkt te simpel, omdat 'inhoud' wel degelijk een rol speelt bij benoeming en beoordeling van topambtenaren. Maar wat die inhoud precies is, hoe deze een rol speelt, of dat expliciet gebeurt, en hoe daarover gecommuniceerd wordt, dat moeten we genuanceerd bezien.

Zoals we eerder uiteenzetten (hoofdstuk 2) is die inhoud gedifferentieerd en veel meer dan alleen 'vak inhoud'. Hoe de *inhoudelijke* 'match' wordt gemaakt blijft nu vaak impliciet. Er klinkt kritiek dat de match te veel gericht is op het individu enerzijds en de functie anderzijds en dat er meer oog zou moeten zijn voor een match met het bestuursteam, de opdrachten die aan de 'job' en het team gekoppeld zijn, en de opgaven waar de organisatie voor staat. Dus van een Person-Job fit naar een bredere Person-Environment fit, in termen van hoofdstuk 2 (Kristof-Brown et al., 2005). Hoewel er vanuit Bureau ABD wel degelijk aandacht is voor de positie van de vacature in het desbetreffende bestuursteam, speelt dat bij (de communicatie over) de uiteindelijke benoeming een geringe rol.

Of en hoe het inhoudelijk functioneren een rol speelt bij het her- of door-benoemen, blijft eveneens impliciet. Om een meer inhoudelijke 'person-environment fit' te maken is het volgens betrokkenen van belang om in sommige gevallen expliciet op zoek te gaan naar zogenaamde 'outsiders' en in andere gevallen juist te zoeken naar 'insiders' die de Haagse wereld goed kennen. Ook dient het her-/door-benoemen explicieter gekoppeld te worden aan opdrachten en opgaven door deze meer te verbinden aan de inhoud die vereist is voor deze functie. Bij het maken van deze koppeling is het belangrijk te expliciteren aan welke specifieke opdracht(en) de functie bij dient te dragen. Dit dient nadrukkelijk benoemd en voor ogen gehouden te worden bij de werving, selectie en de beoordeling

van de betreffende topambtenaar. Dit is al helemaal van belang bij specialistische functies en omgevingen, denk aan plekken variërend van de Thesaurier-Generaal tot juridische gespecialiseerde plekken. Deze inhoudelijke fit zou ook meer specifiek gekoppeld kunnen worden aan nieuwe ontwikkelingen, zoals digitalisering. (Top)ambtelijke managers kunnen bijgeschoold worden als het om dit soort ontwikkelingen gaat, bijvoorbeeld via de APPs.

Een goede 'person-environment fit' vergt daarnaast een duidelijkere nadruk op beleidsvelden. Het denken in beleidsvelden of maatschappelijke opgaven maakt mobiliteit tussen departementen maar binnen die inhoudelijke clusters beter mogelijk, en begrenst tegelijkertijd een mobiliteit die bijdraagt aan het weglekken van inhoudelijke kennis. Gedacht kan worden in termen van beleidsvelden zoals bestuur, veiligheid, sociaal domein, zorg en welzijn en maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie, stikstofcrisis et cetera.

4.4. LAAG 3: BEROEPSGROEP AMBTELIJK MANAGEMENT?

4.4.1. Beroepsgroepvorming

Achter de schermen werkt de ABD door de jaren heen aan de versterking van het 'esprit de corps' van de ambtelijke top. Bijbehorende activiteiten, zoals intervisie, TMG-dagen, diners en het ABD-congres, maar ook het ABD-blad en de wekelijkse nieuwsbrief, worden als bevorderend ervaren voor de beroepsgroepvorming. Het wordt als 'normaal' ervaren om aanwezig te zijn.

Dat wordt versterkt door het feit dat de ABD heeft bijgedragen aan een professioneel ambtelijk managementcorps. Mede via de gerichte matchmaking, en het zoveel mogelijke neutraliseren van politieke/politiek-bestuurlijke interventies, wordt een *apolitiek* corps gevormd. Dat geldt tevens in vergelijking met andere landen, waar de invloed van de MP of de minister van Financiën een stuk groter is, en/of een stelsel met 'managed moves' draaiende wordt gehouden. In de benoemingsprocessen van de ABD zit voor de hoogste top wel een politiek-ambtelijk 'klikgesprek' – of het 'klikt' tussen bewindspersoon en SG – en bewindspersonen kunnen hun preferenties hebben. Maar in de procedures zitten diverse 'checks and balances', zoals een voorselectiecommissie met een onafhankelijk voorzitter, om de invloed van politieke preferenties te reduceren.
Zoals we in hoofdstuk 3 laten zien bestaan er externe beelden dat de ABD-beroepsgroep een (te) gesloten beroepsgroep is waar het relatief lastig in- en uitkomen is. De instroomcijfers in tabel 4.3 en onderstaande uitstroomcijfers in tabel 4.4 nuanceren dit beeld en laten zien dat er tot op zekere hoogte wel degelijk sprake is van beweging en verversing.

Tabel 4.4. Uitstroom uit ABD-functie

Uitgestroomde ABD'ers	1995	2000	2005	2010	2015	2019
TMG'ers	-[12]	-	-	-	5	9
ABD'ers	-		-	-	28	84
Totaal	-	49 7,8%	98 12.2%	-	33 6,7%	93 6,6%

4.4.2. Zicht op functioneren van de beroepsgroep

De DGABD spreekt samen met de politiek verantwoordelijke minister van BZK iedere 6 weken met de MP en de SG AZ, het monitoringsoverleg. De DGABD en de voorzitter van het SGO (de laatste jaren is dat de SG van AZ) spreken elkaar iedere 2 weken. Dit alles neemt niet weg dat het zichtbaar en gericht werken aan een sterke ambtelijke top beperkt is, en dat aanvullende mogelijkheden niet of nauwelijks worden gebruikt. Systematisch en geaggregeerd zicht op het functioneren van de ambtelijk toppen van de ministeries is er bijvoorbeeld weinig tot niet. Het systematisch monitoren van de kwaliteit van (top)ambtelijke management, bijvoorbeeld via de uitkomsten van MTO's (medewerkertevredenheidsonderzoeken, zie box 4.6) gebeurt niet (de kwaliteit van leidinggevenden in zijn algemeenheid, dus ook niet-ABD'ers, wordt bevraagd in departementale MTO's).

Een meer institutionele koppeling met departementale circuits die signalen hebben aangaande de kwaliteit van ambtelijk management en/of managementculturen, denk aan departementale ondernemingsraden (DOR's), commissies sociale veiligheid, of vertrouwenspersonen, is er eveneens nauwelijks, in ieder geval niet structureel. Terwijl in dit type circuits goed zicht bestaat op de ontwikkelingen binnen het betreffende departement. In die circuits worden tevens zorgen geuit over 'snel wisselende' managers en de gevolgen die dit heeft voor de ondergeschikten en de dossiers waar deze topambtenaar leiding aan geeft. In ons onderzoek stuitten we vaak op gevoelens van ambtelijk leidinggevenden die 'komen en gaan' en de zorgen daarover.

[12] Gegevens niet beschikbaar.

Box 4.6. Medewerkersoordeel kwaliteit leidinggevenden Rijksoverheid

Uit Medewerker-tevredenheidsonderzoeken (MTO's)[1] bij departementen blijkt dat het gemiddelde rapportcijfer dat ambtenaren geven voor leidinggeven binnen het departement schommelt tussen 6,5 en 7,1:

	AZ (2019)	BZ (2018)	BZK (2018)	EZK (2019)	Financiën (2019)	J&V (2018)	LNV (2019)	OCW (2018)	SZW (2019)	VWS (2017)
Rapportcijfer leidinggeven	7,1	7,0	-	-	6,6	6,6	-	6,5	6,9	-

Het BZK WERKonderzoek 2019 (voorheen Personeels- en Mobiliteitsonderzoek) laat vergelijkbare bevindingen zien (Vrielink & de Groot, 2020): De kwaliteitsinschatting van leidinggevenden door medewerkers werkzaam bij het Rijk komt uit op het rapportcijfer 6,4. Zowel de MTO's als het WERKonderzoek rapporteren algemene beoordelingen van het leidinggeven en kunnen dus ook betrekking hebben op leidinggevenden die niet in de ABD-doelgroep zitten (lager dan schaal 15). Er is geen onderscheid te maken tussen ABD'ers en niet-ABD'ers.

Voor nadere informatie over deze cijfers: zie bijlage VIII, deelstudie 5.

[1] MTO's worden bij het Rijk uitgevoerd door Effectory.

4.4.3. Signalen over de beroepsgroep

Tot slot is het de vraag of de ABD mede via *signalering* in voldoende mate kan anticiperen op politiek gevoelige plekken waar de politieke aandacht zich op richt, zoals recent de top van de Belastingdienst. Het valt op dat dit de laatste jaren vooral plekken in de uitvoering zijn.

Dat laatste is niet enkel een kwestie van (top)ambtelijke signalering, maar tevens van *politieke* signalen. Het valt op dat de ABD regelmatig in het politieke debat figureert, zoals onze deelstudie 2 naar Beeldvorming laat zien, en dan gaat het *over* de ABD. Momenten waarop in de politiek *met* de ABD wordt gesproken zijn er nauwelijks tot niet, noch met de vaste Kamercommissie BiZa, noch met andere Kamercommissies waar de politieke gevoelige dossiers, zoals de Belastingdienst (of NMA, NVWA, PGB's, et cetera), worden besproken.

4.4.4. Profiel van de beroepsgroep

Meer algemeen is het lastig om het 'ambtelijk management' – mede via de ABD – profiel te geven. Ofschoon ambtelijke managers het gevoel hebben 'meer in de wind' te komen staan, zoals we in hoofdstuk 3 lieten zien, is het openlijk weerwoord bieden lastig. Dat is begrijpelijk vanwege de werking van het politieke primaat en de geringe mogelijkheden voor ambtenaren om het gesprek met de politiek aan te gaan (mede versterkt door de 'Oekaze Kok'). Ofschoon de MP en de minister van BZK het kunnen 'opnemen voor' topambtenaren, zoals de MP in 2020 deed (zie bijlage V, deelstudie 2 over de Beeldvorming), is het voor veel betrokkenen de vraag of en hoe de ABD op dit complexe speelveld een duidelijke rol kan vervullen.

4.5. LAAG 4: KWALITEIT VAN DE RIJKSDIENST?

Uiteindelijk draait de ABD als 'MD-organisatie' om de versterking van de 'kwaliteit van de Rijksdienst', zoals veel betrokkenen benadrukken. Dat roept de vraag op in welke mate de ABD die bijdrage levert.

4.5.1. Strategische (HRM) effecten

Als we beginnen met de strategische HRM-omlijsting van de MD-acties, met nadruk op strategisch vormgeven aan personeelsbestanden en in dit geval ambtelijke toppen, dan lijkt de ABD duidelijk effect te hebben. Voor alles valt op dat de *gender* verhouding in de top steeds meer in balans komt, en dat het formele streefpercentage van 30% vrouw inmiddels ruim wordt behaald (zie tabel 4.5).

Tabel 4.5. Man/vrouw verhouding[13]

Man/vrouw verhouding	1995		2000		2005		2010		2015		2019	
Percentages M/V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V
TMG'ers	-[14]	-	92%	8%	84%	16%	78,8%	21,2%	78%	22%	64%	36%
ABD'ers zonder TMG	-	-	90,7%	9,3%	83%	17%	73,6%	26,4%	68%	32%	60%	40%
Totaal	97%	3%	91%	9%	83,5%	16,5%	74,1%	25,9%	69%	31%	60%	40%

Het aantrekken van kandidaten van buiten de Rijksoverheid lijkt voor de TMG-groep redelijk goed te lukken zoals we eerder in dit hoofdstuk lieten zien (zie tabel 4.3). Deze groep groeit. Voor niet TMG'ers blijft deze groep vrij stabiel. Ook als het gaat om andere uitingen van diversiteit, dan heeft de ambtelijke top nog een weg te gaan. Zo komen TMG'ers steeds vaker uit de Randstad: 47% in 2004 en 70% in 2018 (Berenschot, 2018) Ook wordt de TMG-groep ouder qua samenstelling (zie tabel 4.6). Ook Berenschot (2018) constateert dat Haagse topambtenaren merendeels 50+ zijn en dat de TMG-groep vergrijst. De ABD-groep zonder TMG lijkt de laatste jaren wel iets te verjongen, het percentage ABD'ers dat jonger is dan 40 jaar groeit langzaam (zie Bijlage VIII deelstudie 5).

[13] Zie voetnoot 1
[14] Gegevens niet beschikbaar.

Tabel 4.6. Leeftijd ABD'ers

Leeftijd ABD'ers	1995		2000		2005		2010[15]		2015		2019	
	< 50	> 50	< 50	> 50	< 50	> 50	< 50	> 50	< 50	> 50	< 50	> 50
TMG'ers	-[16]	-	-	-	-	-	12 18,2%	54 81, 8%	11 19,3%	46 80,7%	11 13,6%	70 86,4%
ABD'ers zonder TMG	-	-	-	-	-	-	213 37,6%	354 62,4%	141 34,4%	269 65,6%	473 39,9%	712 60,1%
Totaal % van totale ABD-populatie	-	-	-	-	-	-	225 35,5%	408 64,5%	152 32,5%	315 67,5%	484 38,2%	782 61,8%

4.5.2. Institutionele effecten

Als we verder kijken naar de 'grotere' effecten, dan valt op dat de ABD een bijdrage levert aan een professioneel georganiseerd stelsel van ambtelijke benoemingen, waarbij (top)ambtelijke managers op niet-politieke gronden worden benoemd en vervolgens de politiek dienen. Het algemene beeld in de gespreksvoering is dat door de ABD de benoemingsprocedure is geformaliseerd en geneutraliseerd. Er bestaan zoals gezegd allerlei 'checks & balances' in en rond de procedures, zoals de voorselectiecommissie voor TMG-posities en diverse dwingende eisen die aan ABD-posities worden gesteld, om de politieke inmenging te beperken (zie ook bijlage VII, deelstudie 4). Dat maakt politiek-ambtelijk samenspel mogelijk.

Tegelijkertijd blijkt dat politiek-ambtelijk samenspel lastig. (Top)ambtelijke managers staan steeds meer 'in de wind', en kunnen weinig weerwoord geven. De strikte opvattingen over van politiek-ambtelijke interacties, zoals de Oekaze Kok, versterken dat. Verder blijken gevoelige plekken, met name in de uitvoering, al snel onderwerp van politiek debat, langs inhoudelijke lijnen, zoals via de Toeslagenaffaire. De gepercipieerd en in allerlei opzichten reële omloopsnelheid van (top)ambtelijke managers draagt dan bij aan het beeld van een 'carrousel'. Het staat op gespannen voet met het verlangen om stabiele aansturing van ambtelijke apparaten te hebben, continuïteit

[15] Met het oog op de vergelijkbaarheid met andere jaren zijn de buitengewoon adviseurs (10) uit de TMG in dit overzicht niet meegenomen. Daarmee wijken deze cijfers iets af van het jaarverslag 2010. Over de jaren 1995, 2000 en 2005 waren geen cijfers beschikbaar.
[16] Zie voetnoot 15.

van beleid te bewaken en kwaliteit van uitvoering te versterken. Het valt op dat de politieke zorgen zich via inhoudelijke dossiers concentreren op de continuïteit en stabiliteit van aansturing.

De topmanagers zelf zijn overigens best positief over de wijze waarop ze organiseren en managen, zo blijkt uit iets oudere COCOPS-data (Jilke et al., 2013; Van de Walle et al., 2013). Meer dan in andere landen geven ze aan dat de kostenefficiëntie in Nederland alsmede de kwaliteit van dienstverlening op orde is. Ze maken zich tegelijkertijd wel zorgen over de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever, en over het vertrouwen van de burger in de overheid. Of en hoe de ABD daaraan bijdraagt kunnen we eigenlijk niet goed vaststellen.

4.6. RELATIES TUSSEN DE LAGEN?

Het voorgaande overziende, kunnen we constateren dat de ABD als bureau op meerdere fronten actief is, en dat het stelsel op meerdere manieren (lees: op meerdere lagen) bijdraagt aan de werking van de Rijksdienst. Toch komt de ABD 'MD-organisatie' die een bijdrage levert aan 'de kwaliteit van de Rijksdienst' onvoldoende zichtbaar uit de verf, vooral ook omdat de relaties tussen de lagen onvoldoende zichtbaar en systematisch zijn vormgegeven. Het zijn van een MD-organisatie wordt onvoldoende strategisch gekoppeld aan wat leidende managers kennen en kunnen, hoe de beroepsgroep opereert, en hoe dat de institutie Rijksdienst versterkt.

Kort gezegd ligt er vooral nadruk op werving & selectie, en op 'matchmaking', waarbij de persoon (P) centraal staat en een 'person-job fit' wordt gerealiseerd. De werving & selectie en vooral de benoemingen worden weinig expliciet gekoppeld aan beoordeling en te weinig expliciet inhoudelijk gekoppeld aan de teams, organisaties en opdrachten en opgaven waar de kandidaat aan gekoppeld wordt. De 'person-environment fit' wordt niet expliciet inhoudelijk verwoord en gerealiseerd. Bij zo'n fit wordt de werving & selectie gerelateerd aan vitale plekken en/of specialistische opgaven, die om specifieke kennis en ervaringen vragen. Dat maakt het tevens mogelijk om specifieke opgaven zoals digitalisering te benadrukken, en om de balans 'insider'/'outsider' te versterken. Een meer overkoepelende clustering van beleidsvelden (zoals veiligheid, sociaal domein, et cetera) en maatschappelijke opgaven maakt het mogelijk om mobiliteit te stimuleren *en* te begrenzen.

Ofschoon er zicht is op individueel functioneren, is het collectieve zicht op het functioneren van de beroepsgroep ABD'ers beperkt, inclusief zicht op (top)ambtelijke kwaliteit en culturen. Signalen daarover – zowel ambtelijk, als politiek, als maatschappelijk – klinken onvoldoende door en zijn onvoldoende systematisch georganiseerd. Naast het beperkte inhoudelijke zicht op vitale en specialistische functies, is het inhoudelijke zicht op politiek *gevoelige* plekken en dossiers (met potentiële affaires als gevolg) mede daardoor lastig. Politieke zorgen en het politieke verlangen naar 'stabiele aansturing' staat op gespannen voet met ambtelijke toppen waarin (top)ambtelijke managers snel rouleren.

4.7. INVLOED VAN CONTEXT?

Bureau ABD heeft zelf veel in de hand en kan op eigen wijze bijdragen aan de versterking van de acties per laag en aan de relaties tussen de lagen. Zij zou meer continuïteit in mobiliteit kunnen organiseren, door de nadruk op personen explicieter te koppelen aan organisatie-omstandigheden en bestuurlijke opgaven. Zij zou systematischer kunnen signaleren, niet enkel op individueel maar tevens op institutioneel niveau. Zij zou daar nadrukkelijker visievorming voor kunnen plegen en systematischer verslag van kunnen doen. Dat zou deels achter de schermen plaats kunnen vinden, maar tevens voor de schermen. Tegenover de politieke en publieke beelden staat nu vooral 'stilte'.

4.7.1. Leiding van de ABD

De leiding van de ABD is hierin medebepalend. Uit onze historische evolutie blijkt dat de ABD een fasegewijze ontwikkeling kent, met door de tijd heen wisselende accenten, gekoppeld aan de leiding-in-context. Na twee langer durende perioden kende de ABD in de afgelopen jaren een vrij snel wisselende leiding (zie de tijdlijn in hoofdstuk 3), met DG's die zelf door-benoemd werden. Dat heeft het beeld van een 'boven de partijen' staande 'head of civil servants' niet versterkt. Om de kwaliteit van het selectie en benoemingsproces van TMG'ers te bewaken en een goede bijdrage te leveren aan de versterking van managers, management en de kwaliteit van de Rijksdienst kan de DGABD een expertrol vervullen op het vlak van HRM, en senioriteit hebben en gezag uitstralen.

4.7.2. Ambtelijke steun

VII). Daar komt bij dat de verantwoordelijkheid voor het echte functioneren van ABD'ers in de lijn ligt en de DGABD daarin dus weinig sturingsmogelijkheden heeft. De werking van het stelsel ABD is dus niet enkel zaak van 'de ABD', maar tevens van ambtelijke en politieke steun. Sterker, het stelsel ABD is in vele opzichten afhankelijk van haar omgeving en de deelcontexten die we onderscheidden.

Het stelsel ABD is afhankelijk van de organisatorische context: de ministeries dragen in vele opzichten de werving en selectie, opleiding en ontwikkeling, en beoordeling van ambtelijke managers, met nadruk op de niet-TMG'ers. Bureau ABD 'gaat' gevoelsmatig 'over' alle benoemingen, maar gaat daar niet direct over.

Het stelsel ABD is tevens afhankelijk van collectieve ambtelijke aansturing, vooral via de SG's en hun SGO. Daar is zeker ambtelijk 'eigenaarschap' aanwezig, maar binnen het SGO lijkt er geen overeenstemming te bestaan over de identiteit en inhoudelijke aanpak van de ABD, als bureau en als stelsel.

4.7.3. Politieke steun

Het stelsel ABD is tevens afhankelijk van de politieke context. Van belang is niet alleen de steun van de minister van BZK en de MP, maar tevens of en hoe overige bewindspersonen het bureau en stelsel ABD steunen. De politieke verantwoordelijkheid voor zowel het bureau als het stelsel is duidelijk, maar tevens diffuus als het erop aankomt. Dat komt vooral omdat het stelsel ABD onderwerp van gesprek kan zijn, *buiten* de portefeuille van de verantwoordelijk minister (BZK). Via inhoudelijke dossiers (zoals de toeslagen, Belastingdienst) kunnen (top)ambtelijke managers en

ambtelijke toppen in de politieke aandacht komen, met nadruk op incidenten en affaires. Dit straalt af op het stelsel als geheel. Wanneer bewindspersonen gaan 'wijzen' naar (top)ambtenaren die zich niet kunnen verweren omdat zij geacht worden zich niet uit te spreken dan komt het ABD-stelsel daarmee ook onder druk te staan.

Tot op heden blijkt het lastig om het ambtelijk-politieke gesprek te organiseren, hoewel daar mede door het ongevraagde advies van de Raad van State (en de beleidsreactie van BZK) wat verlichting in aangebracht kan worden (zie daarvoor ook hoofdstuk 3).

4.8. CONCLUSIES

In termen van ons 4-lagen model is Bureau ABD in hoge mate actief geworden op laag 1, MD-ondersteuning, en dan met nadruk op werving & selectie. Daar gaat de meeste capaciteit en aandacht naar uit. Op enkele manieren wordt dit gekoppeld aan acties op de andere lagen, vooral lagen 2 en 3, met nadruk op beoordeling (schouwen), de versterking van vakmanschap (via opleiden en ontwikkelen), en intercollegiale consultatie. Ook de genderbalans (laag) 4) is verbeterd. Maar deze koppelingen zijn beperkt en zijn over het algemeen weinig zichtbaar. Andere mogelijke koppelingen zijn weinig tastbaar, bijvoorbeeld als het gaat om de koppeling van personen aan organisaties, opdrachten en opgaven ('person-environment fit'), een inhoudelijk perspectief op kennis en ervaringen van (top)ambtelijke rolvervulling, het zicht houden op de werking en kwaliteit van ambtelijke toppen, en de versterking van het politiek-ambtelijk samenspel. In Box 4.7 staan we meer concreet stil bij de beantwoording van de vragen die we eerder stelden (in hoofdstuk 2). Daarna trekken we enkele algemene conclusies.

Box 4.7. De onderzoeksvragen beantwoord

Laag 1: *Is er een herkenbaar MD-instrumentarium? Is er een duidelijke formele (proces)aanpak? Zijn er herkenbare procedures? Worden de instrumenten consistent en adequaat toegepast? Hebben betrokkenen goede ervaringen met de ABD qua werving & selectie, beoordeling, en opleiding & ontwikkeling?*

Bevindingen: Het ABD-stelsel is voor buitenstaanders qua kenmerken, aanpak en resultaten onbekend, en lastig te doorgronden. Tekenend hiervoor is ook dat het zelfs voor ons als onderzoekers lastig was om een beschrijving van de MD-processen op hoofdlijnen te vinden en dat Bureau ABD ten behoeve van dit onderzoek een aantal beschrijvingen heeft ontwikkeld (zie deelstudie 3 voor meer informatie). Dan blijkt dat er formele procesaanpakken zijn, voor de diverse kernactiviteiten, en dat er verfijnde procedures worden gehanteerd voor werving & selectie, alsmede ontwikkeling & mobilisering.
De procedures zijn het meest strikt voor mobiliteit (3-5-7) en werving & selectie. De daaruit voortvloeiende 'matchmaking' ervaren direct betrokkenen als secuur en professioneel. Andere MD-activiteiten zijn meer vrijwillig vormgegeven, zoals de ontwikkeling van managers.

Laag 2: *Heeft de ABD een duidelijk beeld van de ervaringen en kennis van ambtelijke managers? Hoe worden ambtelijke managers beoordeeld, en welke gevolgen heeft dat? Op welke wijzen spelen kennis en kunde, en voor inhoudelijke kennis, een rol? Hoe worden personen gekoppeld aan organisaties, opdrachten en opgaven?*

Bevindingen: Het systematisch monitoren en signaleren van patronen van functioneren gebeurt onvoldoende, dit is bewust losgekoppeld van de ABD als MD-organisatie en ligt voor niet-TMG'ers bij departementen. Voor de TMG'ers is er meer direct zicht op de uitkomsten van beoordeling maar of en hoe dat een rol speelt bij vervolgstappen blijft impliciet. Het monitoren en signaleren van meer collectieve patronen van functioneren van ambtelijke managers is nauwelijks ontwikkeld. Inzicht in de leiding van ministeries, bijvoorbeeld via MTO-gegevens, is er eigenlijk nauwelijks, zo merkten we ook als onderzoekers.
Bij werving & selectie spelen persoonlijke competenties een rol. Meer inhoudelijke 'matchmaking' waarbij de persoon niet enkel aan functie maar tevens aan omgeving wordt gekoppeld (teams, organisaties, opgaven, opdrachten) vindt nauwelijks plaats, en zeker niet zichtbaar. Dat geldt tevens voor de nadruk op inhoud in relatie tot vitale, gevoelige en/of specialistische plekken.

Laag 3: *Zijn er netwerken en leernetwerken van (top)ambtelijke managers? Is er zicht op managementculturen in de ministeries en managementkwaliteit van de ambtelijke toppen? Is er sprake van politieke benoemingen c.q. politisering van benoemingen? Heeft het ambtelijke management voldoende kansen en kracht voor tegenspraak? Zijn ambtelijke toppen vertrouwenwekkend?*

Bevindingen: Het stelsel ABD draagt bij aan onderlinge relaties en netwerken, intercollegiale consultatie, kennisuitwisseling, en dialoog. Dat sluit aan op het feit dat de ABD als beroepsgroep eerst en vooral apolitiek wordt samengesteld en als neutraal ambtelijk managementcorps fungeert. Of dat de samenwerking bevordert is lastig te zeggen, en het leidt niet zonder meer tot een corps met eigen gezicht en weerwoord naar buiten.
De andere kant van een managementcorps is dat de wereld van de ABD als relatief gesloten Haagse wereld wordt gezien, waar het lastig in- en uitkomen is. De in- en uitstroomcijfers nuanceren dit beeld.

Laag 4: *Is er sprake van voldoende diversiteit in de ambtelijke toppen? Zijn de toppen een afspiegeling van de samenleving? Is de Rijksoverheid aantrekkelijke werkgever? Heeft de ambtelijke top voldoende vermogen om in te spelen op maatschappelijke vraagstukken en politieke wensen? Worden beleid, uitvoering en toezicht goed 'gerund'? Is er soepel politiek-ambtelijk samenspel?*

Bevindingen: Het stelsel heeft in lijn met politieke opdrachten gewerkt aan meer genderbalans in de toppen. De versterking van bredere diversiteit, inclusiviteit en duurzame inzetbaarheid (behalve in termen van toegenomen flexibiliteit en mobiliteit) is minder van de grond gekomen. Qua demografische kenmerken is de top geen afspiegeling van de samenleving.

Meer institutioneel is het lastig vast te stellen of het stelsel ABD bijdraagt aan een 'betere Rijksoverheid'. Daar heeft Bureau ABD eigenlijk niet voldoende informatie voor. Wat opvalt is dat er veel politieke zorgen rond het stelsel zijn, en dat daar weinig tegenover staat. Die zorgen lopen met name via inhoudelijke dossiers en vooral affaires. Wat verder opvalt is dat het politiek-samenspel sowieso lastig is. De communicatie is beperkt, mede door de Oekaze Kok, maar los daarvan zijn er verder ook weinig structurele interacties tussen bijvoorbeeld ABD en Kamer.

Bovenstaande tabel laat zien dat het stelsel ABD zich vooral op laag 1 beweegt en dat de bijdrage en effecten op lagen 2, 3 (en 4) minder tastbaar en minder zichtbaar zijn. De relaties tussen de lagen worden onvoldoende systematisch gelegd.
Dat betekent dat de hogere ambitie van het bijdragen aan 'de kwaliteit van de Rijksdienst' niet wordt waargemaakt. Het stelsel is eerst en vooral operationeel en veel minder strategisch. Terwijl de politieke zorgen aangaande issues – vooral uitvoeringsissues – toenamen en de ABD meer onderwerp van politieke zorgen is geworden, is de ABD een secuur werkende MD-organisatie geworden die vooral achter de schermen en in relatieve stilte het stelsel draaiende houdt. Dat is de *paradox* waar we aan het einde van het vorige hoofdstuk op wezen.

Er is geen aanleiding om in lijn met de politieke zorgen over 'disfunctionerende' ambtelijke managers te spreken, als het gaat om de werking van de ambtelijke toppen in Nederland. Er is ook geen aanleiding om te spreken over politiek benoemde topambtenaren, zeker niet ten tijde van de kabinetten Rutte. Waarschuwingen voor het soms gemakzuchtige gebruik van beelden als die van een 'draaiende carrousel' (laat staan 'doordraaiende carrousel') zijn op hun plaats, want:

a) er is anders dan in andere landen *geen* groots geregisseerde wisseling van de wacht, met 'managed moves' als gevolg van kabinetswijzigingen;
b) het gaat om meer dan enkel het intern 'ronddraaien' of 'rondpompen' van ambtelijke managers, bijvoorbeeld omdat managers van buiten komen of naar buiten gaan;
c) niet alle managers worden gegarandeerd 'door-benoemd', soms vertrekken ze ook, mede vanwege beoordelingen (ter vergelijking: de ABD-uitstroom in 2019 was 6,6% wat overigens ook natuurlijke uitstroom betrof als gevolg van bijvoorbeeld pensionering);
d) en aanverwante circuits (zoals ABDTOPConsult) hebben strikte selectieprocedures geïnstalleerd, zodat daar niet zomaar topambtenaren 'gestald' kunnen worden.

Maar het gevoel van 'carrousel' en 'disfunctioneren' is te begrijpen, omdat er weinig strategisch zicht is op hoe de ambtelijke leiding functioneert en er weinig inhoudelijk verhaal is over hoe personen aan inhoudelijke opdrachten en opgaven worden gekoppeld. Het gevoel van een 'carrousel' wordt versterkt door de 'omloopsnelheid' van ambtelijke managers en de relatief korte gemiddelde zittingsduur. De '3-5-7-regel' met het gevoel van 'de valbijl' na 7 jaar heeft dat versterkt, ook symbolisch.

5. Conclusies en implicaties

5.1. INLEIDING

Ons onderzoek naar het functioneren van de ABD richt zich op een hoofdvraag waarin de uitgangspunten van het stelsel ABD, de toepassing daarvan in de praktijk, de effecten, en de toekomstbestendigheid centraal staan. In dit laatste hoofdstuk beantwoorden wij de hoofdvraag van dit onderzoek. Dat doen we op basis van de vorige hoofdstukken, die op hun beurt rusten op uitvoerige deelstudies.

Box 5.1. Hoofdvraag onderzoek

> *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?*

De beantwoording is genuanceerd omdat 'de ABD' een gelaagd fenomeen is. In ons onderzoek hebben we vier lagen onderscheiden: de uitwerking, werking en doorwerking van een stelsel dat via Bureau ABD als (1) MD-stelsel idealiter bijdraagt aan (2) een verzameling van leidende managers, die als (3) gezaghebbend ambtelijk management bijdragen aan (4) de kwaliteit van de Rijksoverheid, ook als institutie.

De vraag is dus eigenlijk of de ABD met via MD-acties geprofessionaliseerde managers en geprofessionaliseerd management bijdraagt aan de kwaliteit van de Rijksdienst. Hieronder presenteren we onze kernconclusies. We hebben daarbij oog voor de context van de ABD, aangezien de werking van de ABD als stelsel niet alleen over 'de ABD' zelf gaat. Het stelsel ABD functioneert in een bredere omgeving die mede bepaalt hoe de ABD kan functioneren. De vraag naar de werking en doorwerking van de ABD kan niet losgekoppeld worden van politieke zorgen. De meer politieke vraag is of het stelsel ABD niet te zeer een 'carrousel van disfunctionerende topambtenaren' in stand houdt. We adresseren deze zorgen bij de beantwoording van de hoofdvraag.

Omdat we concluderen dat het huidige stelsel ABD naast kracht ook kwetsbaarheden kent, besteden we tot slot aandacht aan de gevolgen van deze kwetsbaarheiden en hoe het stelsel

versterkt kan worden. Wat dient daartoe te gebeuren, en wie zijn daarvoor aan zet? We presenteren daartoe verschillende aanbevelingen. Aan het eind van dit hoofdstuk ronden we het onderzoek af met een slotbeschouwing.

5.2. CONCLUSIES

De ABD heeft als stelsel allerlei rijksbrede positieve effecten. (Top)ambtelijke vacatures worden vervuld, werving & selectie is geprofessionaliseerd, en er wordt aan competenties, ontwikkeling en beoordeling van topambtenaren gewerkt. Er is in-, door- en uitstroom, met andere woorden de ambtelijke top is, zoals beoogd, in beweging. De mobiliteit voorkomt te lang zittende ambtelijke managers. De Haagse (top)ambtelijke managers kennen elkaar en werken samen, ook over de grenzen van ministeries heen. De genderbalans is meer en meer gerealiseerd.

Tegelijkertijd is het de vraag of het stelsel de meer overkoepelende verwachtingen waarmaakt, en of het via leidende managers en krachtig ambtelijk management bijdraagt aan een betere Rijksoverheid. Hieronder zetten we eerst onze belangrijkste conclusies op een rij, met nadruk op de 4 lagen die we onderscheiden. Daarna maken we duidelijk dat de ABD als zichtbaar *strategisch stelsel* tekortschiet. Daar koppelen we aanbevelingen aan.

5.2.1. Laag 1: Passende MD-aanpak?

Het stelsel ABD is een bij een moderne overheid passend stelsel. Net als in andere landen wordt ambtelijk vakmanschap via zo'n stelsel gekoppeld aan 'managerial' competenties en aan leiderschap, alsmede aan het mobiel maken van (top)ambtelijke managers. Dat kan zowel de politiek (het politieke primaat) als de ambtenarij helpen. Ook andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, hebben een dergelijk stelsel, waarmee een infrastructuur wordt geboden om een gedefinieerde groep van ambtelijke managers te professionaliseren. Het Nederlandse stelsel is meer dan in andere landen een management development- of MD-stelsel, dat sterk gericht is op werving & selectie. Dat gebeurt secuur maar ook strikt, met nadruk op mobiliteit en het '3-5-7-model', en vanuit een generieke persoonsgerichte visie op ambtelijk leiderschap. Voor de buitenwacht is het stelsel grotendeels een black box. Hieronder lichten we deze conclusies nader toe.

1. Het stelsel ABD draait vooral om operationeel management development

In vergelijking met andere landen zoals Canada werkt de ABD vooral vanuit *apolitieke* motieven. Het stelsel ABD is als groots MD-stelsel opgezet, dat via de neutrale benoeming, ontwikkeling en mobilisering van ambtelijke managers de kwaliteit van de Rijksoverheid probeert te verbeteren. Het doel is niet politieke grip van een zittend kabinet op de ambtelijke toppen, noch 'managed moves' waarbij topambtenaren grootschalig van plek en positie veranderen. De positionering onder het ministerie van BZK past daarbij. De uitwerking is vooral gericht op het organiseren van MD-acties, zodat de juiste man/vrouw op de juiste plek terechtkomt ('job-person fit'). Bureau ABD kent vele verfijnde procedures om werving & selectie, alsmede ontwikkeling, mobilisering en beoordeling vorm te geven. De meeste aandacht gaat evenwel uit naar werving & selectie. Ook de capaciteit van

Bureau ABD draait sterk om MD. De searchactiviteiten zijn de laatste jaren versterkt, via eigen searchers en externe search bureaus. Loopbaanondersteuning, opleiding en ontwikkeling gebeurt minder strikt en meer via vrijwilligheid.

2. Het 3-5-7-loopbaanmodel heeft geleid tot gewenste mobiliteit maar wordt te strikt toegepast

Als het over de ABD gaat, dan gaat het tegenwoordig heel snel over het 3-5-7-loopbaanmodel, dat als 'dwingende regel' wordt beschreven. Dit model heeft ervoor gezorgd dat topambtenaren mobieler werden en dat was nodig in een tijd waarin diverse ambtenaren als 'zonnekoningen' regeerden op hun departementen. Tegenwoordig wordt de regel echter zo strikt toegepast dat het voelt als 'valbijl', omdat er nauwelijks mogelijkheden zijn om van de 7 jaarstermijn af te wijken. Maar afwijken van de regel gebeurt bij hoge uitzondering. Nog belangrijker is dat de 3-5-7-regel er in praktijk toe leidt dat topambtenaren na 3 jaar onrustig worden en in veel gevallen de beoogde 5 jaar niet volmaken. De ondergrens in plaats van de bovengrens lijkt de nieuwe (minimum)standaard te worden. Dit wordt ondersteund door de cijfers over de gemiddelde verblijfsduur van topambtenaren. Die was in 2019 zowel voor de TMG als andere ABD'ers gemiddeld 4,3 jaar.

3. Het MD-stelsel is een 'black box'

Voor de buitenwacht is het onduidelijk wat 'de ABD' nu precies is en vooral waar de ABD precies voor is. Draait het stelsel ABD om de versterking van het politieke primaat en het 'neutraliseren' van het ambtelijk apparaat? Of draait het om het versterken van het ambtelijk apparaat, ook in relatie tot de politiek, bijvoorbeeld door het meer 'gezicht en stem' te geven? Draait het 'management development' dat Bureau ABD organiseert vervolgens om 'management', met nadruk op het versterken van de 'managerial' competenties van topambtenaren? Of draait het om 'development', waarbij vakmanschap, inhoudelijke kennis en tegenspraak worden gecultiveerd? Dat is onduidelijk. Bij de buitenwacht heerst verwarring over waar de ABD voor is en waar deze over gaat, en er is onduidelijkheid over wat de ABD nu eigenlijk formeel doet, voor wie en waarom. Dat wordt versterkt doordat het onderliggende 'verhaal' van de ABD erg algemeen is, met een generieke nadruk op leiderschap en competenties, via een generieke 'Visie op leiderschap'. Meer systematische visievorming met relaties tussen uitgangspunten en ambitie – een 'betere Rijksdienst' – is weinig concreet.

5.2.2. Laag 2: Leidende ambtelijke managers?

Bureau ABD werkt zoals gezegd secuur aan werving & selectie en 'matchmaking'. De meer inhoudelijke 'matchmaking' is evenwel weinig zichtbaar. Topambtenaren zijn zoals beoogd mobiel geworden, maar de inhoudelijke koppeling van personen aan teams en organisaties, met opdrachten en opgaven, en met gevoelige functies, is weinig tastbaar. Dat geldt tevens voor het zicht op het functioneren van de ABD-doelgroep als geheel. We werken deze conclusie verder uit.

4. Inhoudelijke 'matchmaking' is te weinig zichtbaar

De koppeling van personen aan functies staat binnen het stelsel ABD, zoals gezegd, voorop ('person-job fit'). Dat betekent dat een bredere inhoudelijke vacaturevervulling, waarbij personen niet alleen worden gekoppeld aan de functie maar ook aan functieomgevingen ('person-environment fit')

minder expliciet gebeurt. In de visievorming is daar beperkt aandacht voor, standaardisatie en generalisatie van werving & selectie criteria geven daar weinig handvatten voor, en na concrete benoemingen wordt daarover niet gecommuniceerd – het inhoudelijke 'verhaal' achter de benoeming wordt niet naar buiten gebracht. Dat versterkt het beeld dat topambtelijke managers op weinig 'inhoudelijke' gronden worden (door)benoemd, terwijl hier vaak wel degelijk oog voor is. Aandacht voor cruciale kenmerken van functieomgevingen, vitale opgaven, specialistische opdrachten, gevoelige plekken, beleidsvelden, is er nauwelijks of in ieder geval niet expliciet.

5. Er is te weinig expliciet zicht op het functioneren van ambtelijk management

Of topambtenaren, van binnen dan wel van buiten komend, eenmaal op hun plek vervolgens 'goed' functioneren, dat blijkt lastig hard te maken. ABD'ers worden wel volgens uitgewerkte formats en procedures beoordeeld, bijvoorbeeld via jaarlijkse personeelsgesprekken en 'schouwen', en dit zorgt ervoor dat er stelselmatiger zicht is op individueel functioneren dan voorheen. Het schouwen is voor TMG'ers via Bureau ABD georganiseerd. Voor niet-TMG'ers loopt dat via de ministeries en heeft Bureau ABD er beperkt zicht op. Voor alle ABD'ers geldt bovendien dat het lastig is om zicht te krijgen op de gevolgen van beoordelingen. Daarnaast is het meer collectief of institutioneel zicht houden op topambtelijk functioneren beperkt. Het gebruikmaken van cijfers (MTO-cijfers bijvoorbeeld), het voeling houden met de werking van ambtelijke toppen via specifieke circuits (zoals departementale ondernemingsraden of vertrouwenspersonen), het structureel opvangen van *signalen* die iets zeggen over de kwaliteit van ambtelijke toppen en (top)ambtelijke culturen, dat vindt te weinig plaats.

5.2.3. Laag 3: Beroepsgroep van ambtelijk management?

Wij concluderen dat het ABD-stelsel heeft bijgedragen aan een professioneel ambtelijk managementcorps dat op apolitieke gronden wordt benoemd. Eventuele politieke preferenties van bewindspersonen worden via 'checks and balances' in de procedures en via steun voor het stelsel van de zijde van de huidige minister van BZK en de MP van tegenwicht voorzien. Dat managementcorps kent relaties en netwerken, en allerlei mogelijkheden om bij te blijven en van elkaar te leren. De andere kant is dat de beroepsgroep voor velen, zowel van binnenuit alsook van buitenaf, als relatief gesloten en 'Haags' overkomt, ondanks het feit dat er in- en uitstroom is. Dat werken we hieronder verder uit.

6. Bureau ABD draagt bij aan professionele apolitieke benoemingen

Anders dan in andere landen is de politieke invloed op topambtelijke benoemingen gering: directe beïnvloeding door het kabinet of bewindspersonen wordt via procedurele 'checks and balances' tegengegaan. Dat wordt tijdens de kabinetten-Rutte gesteund door de minister van BZK en de MP. De relatie of 'klik' met de bewindspersoon maakt voor TMG-leden (in het bijzonder SG's) wel deel uit van de procedure, maar pas op het moment dat er een beoogd kandidaat uit de procedure is gekomen. Met het aantreden van een nieuw kabinet worden bovendien geen 'managed moves' gerealiseerd, zoals in het Verenigd Koninkrijk wel voorkomt.

7. De ABD maakt een gesloten indruk

In de afgelopen jaren is er succes geboekt als het gaat om het meer divers maken van de ambtelijke toppen, met nadruk op genderdiversiteit. Het vergroten van het aantal benoemingen van buiten is evenwel beperkt, hoewel daar wel slagen worden gemaakt. Dat kan de ABD overigens niet alleen; daarvoor is politieke en ambtelijke steun nodig. Tot op heden blijft het lastig om door te dringen tot de 'Haagse wereld' waar de ABD deel van is, en om daar weer uit te kunnen stappen – het zogenoemde 'Hotel California' gevoel. Ofschoon de ABD van alles doet aan externe search alsmede externe werving & selectie (in 2019 betrof 18% van de benoemingen een kandidaat van buiten de Rijksoverheid), voelt de Haagse wereld als lastig benaderbaar. Als kandidaten zijn toegetreden was er tot voor kort weinig ondersteuning om dat tot een succes te maken (sinds 2019 is er een onboarding programma voor TMG om daaraan bij te dragen). Dat staat niet los van het feit dat de Haagse wereld geen 'veilige leeromgeving' is. De ervaring is dat men onder een permanent vergrootglas werkt. Incidenten en affaires vergroten het gevoel van 'one strike, you're out'.

5.2.4. Laag 4: Kwaliteit van de Rijksdienst?

Het stelsel ABD is ondanks de formele ambities moeilijk te relateren aan de versterking van de kwaliteit va de Rijksdienst. Dat is voor ons lastig hard te maken, vooral ook omdat de ABD en ministeries daarvoor weinig tot geen houvast bieden. Ondertussen is de ABD meer speelbal van politieke zorgen geworden, en daar komt vanuit de ABD weinig weerwoord op. Dat laatste heeft te maken met de precaire en 'gespannen' aard van het politiek-ambtelijke samenspel.

8. In het ABD-stelsel is te weinig oog voor precaire managementplekken

De kans op negatieve toonzetting rond het (top)ambtelijk functioneren is groot. Dat heeft te maken met de opdrachten en opgaven waar (top)ambtelijke managers voor staan, en de verwachtingen die daarover leven, ook politiek. Dat geldt voor vitale opdrachten (wetgeving, geld) en specialistische of specifieke opgaven (denk aan digitalisering), en het geldt voor gevoelige plekken, bijvoorbeeld in de uitvoering (denk aan de Belastingdienst). In het stelsel ABD is daar weinig aandacht voor – het is vooral een generiek, rijksbreed stelsel, zoals we eerder lieten zien. Mede via politieke gevoelige dossiers en daarmee verbonden affaires, zoals de Toeslagenaffaire (Belastingdienst) zijn de zorgen over de stabiele aansturing van organisaties, het krachtig 'klaren van klussen' en vooral het krachtig 'runnen' van uitvoeringsorganisaties, de afgelopen tijd vergroot. Terwijl de werking van het stelsel ABD steeds meer draaide om de toepassing van verfijnde MD-acties, vooral achter de schermen, is het stelsel meer onderwerp van politieke zorgen geworden. Naarmate het stelsel professioneler werd, werd het politieker.

9. Het politiek-ambtelijke samenspel maakt het er niet eenvoudiger op

Dit proces heeft niet enkel met 'de ABD' te maken. Maar het is de ABD, als bureau en DG en als verzameling van topambtelijke managers, wel aan te rekenen dat die beeldvorming niet van weerwoord is voorzien. Dat hoeft niet enkel 'voor de schermen', maar kan tevens 'achter de schermen' plaatsvinden. Bureau ABD, specifiek de DGABD, heeft structurele relaties met de minister van BZK, MP, de SG van AZ, alsmede de SG's, maar structurele relaties met de Tweede Kamer zijn er eigenlijk niet, noch met de vaste Kamercommissie BZK, noch met (voorzitters van) andere vaste

Kamercommissies. Dat betekent dat 'de ABD' een lastig doordringbare wereld blijft, en dat politieke signalen beperkt of indirect, via anderen, doorkomen. Het openlijk tegenwicht geven is lastig vanwege het complexe samenspel tussen politiek en ambtenarij, waarbij de ambtenarij (neutraal) dienend is, en er geen communicatie met gekozen politici mag plaatsvinden. Naarmate (top)ambtenaren meer 'in de wind komen te staan', gaat dat voor betrokkenen steeds meer klemmen. Voor het stelsel ABD versterkt dat de worsteling: topambtenaren kunnen zich moeilijk verweren, en als de politiek dat niet of nauwelijks doet, wat kan en moet de ABD dan doen? Dat is onvoldoende duidelijk.

10. 'De ABD' heeft haar eigen teleurstelling georganiseerd

Het stelsel ABD is omgeven met vele verwachtingen. Deze worden mede gevoed door strategische vergezichten en doelen vanuit Bureau ABD, alsmede vanuit betrokkenen buiten het bureau, zoals de SG's. Er is behoefte aan een secuur en professioneel MD-stelsel wat voorziet in naadloze werving en selectie en krachtige lerende managers. Ook zoekt men een boegbeeld voor de Rijksdienst die met gezag namens de ambtenaren kan spreken en weerwoord kan bieden aan de politiek, een 'head of civil service'. Topambtenaren zoeken bescherming en iemand die voor hen opkomt als zij met hun 'rug tegen de muur staan' of 'in de wind staan' in een politiek-ambtelijke situatie of conflict waarin zij zich slecht kunnen verdedigen. Ook zijn betrokkenen op zoek naar grotere denkkracht als het gaat over het ontwikkelen van de Rijksoverheid. Deze verwachtingen worden op de ABD geprojecteerd en concentreren zich op Bureau ABD en haar leiding. Dit Bureau is daar niet voldoende op toegerust en kan deze verwachtingen niet waarmaken. Zo heeft het stelsel mede haar eigen teleurstelling georganiseerd.

5.3. DE HOOFDVRAAG BEANTWOORD

De hoofdvraag luidde (zie hoofdstuk 1, en bijlage I):

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?

We kunnen concluderen dat het stelsel ABD een stevig geïnstitutionaliseerd en van meerdere kanten gesteund stelsel is, met voordelen voor de versterking van ambtelijke managers en management. Dat levert in potentie een bijdrage aan de kwaliteit van de Rijksoverheid. Het stelsel is flink gegroeid en zal eerder verder groeien, dan kleiner worden.

We kunnen tevens concluderen dat het stelsel ABD een sterk operationele invulling heeft gekregen, met nadruk op 'management development', personen, en generieke competenties, met veel procedures achter de schermen. In die procedures ligt de nadruk op werving & selectie en wordt de '3-5-7 regel' strikt toegepast. Het stelsel is te weinig een *strategisch* stelsel. Het wordt te weinig strategisch gekoppeld aan het functioneren van de ambtelijke toppen van de Rijksdienst: het inhoudelijke perspectief op 'matchmaking' is impliciet; signalen aangaande topambtelijke kwaliteit

komen onvoldoende door; de (publiek zichtbare) bijdrage aan de kwaliteit van de Rijksoverheid is beperkt.

Daarmee kan snel het gevoel ontstaan dat de kwaliteit van de Rijksoverheid onder druk staat. Dat wordt versterkt door het feit dat de Rijksdienst vele gevoelige, vitale en specialistische functies kent, waar verwachtingen aan gekoppeld zijn, en waar zorgen op geprojecteerd worden. De affaires van de afgelopen tijd zijn daar een uiting van.

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'.

Dat neemt niet weg dat de mobiliteit groot is, met een relatief korte gemiddelde zittingsduur (in 2019: 4,3 jaar), en dat de vele wisselingen vaak meer persoonsgericht lijken te zijn dan organisatie- en opgavegericht. Daar kan iets aan gebeuren. Dat leggen we uit in de aanbevelingen.

5.4. AANBEVELINGEN

De werking van de ABD kan niet enkel aan 'de ABD' worden toegeschreven. Ten eerste is 'de ABD' meer dan een MD-stelsel – het is vooral ook de verzameling managers en breder het ambtelijk management dat de Rijksoverheid meer of minder kracht geeft. Ten tweede is de ABD – zowel het bureau als het stelsel – mede afhankelijk van ambtelijke en politieke steun. Secretarissen-generaal (SG's), ministeries, ministers, de minister van BZK, de minister-president (MP), het kabinet en de Kamer, zij maken samen 'de ABD'.

Dat betekent dat we de aanpak van de geconstateerde kwetsbaarheden niet enkel aan 'de ABD' kunnen richten, laat staan enkel aan Bureau ABD, maar moeten koppelen aan meerdere betrokkenen. Hieronder geven we per groep van betrokkenen aan wat zij kunnen doen om de ABD als geheel een krachtiger stelsel te maken; een strategisch stelsel dat meer dan het nu doet tegemoetkomt aan de verwachtingen die het creëert.

5.4.1. Voor Bureau ABD

We raden Bureau ABD allereerst aan haar huidige activiteiten door te zetten, er is immers veel waardering voor de secure en professionele MD-ondersteuning van Bureau ABD. Tegelijkertijd is het belangrijk dat de werving en selectie, de boordeling en het opleiden strategischer ingezet wordt om zo zichtbaarder bij te dragen aan de kwaliteit van de Rijksoverheid. Vooral door de nadruk op

persoonsgerichte werving & selectie ('person-job fit') meer inhoudelijk te verbinden met organisaties, opdrachten en opgaven ('person-environment fit'), en meer zichtbaar te koppelen aan de kwaliteit van ambtelijk management en van de Rijksoverheid. Dat vraagt om meer visie en verhaal, meer maatwerk, en minder strikte toepassing van de 3-5-7-regel. Meer concreet zijn de aanbevelingen:

- Ontwikkel een nieuwe en meer inhoudelijke visie op 'het vakmanschap van ambtelijke managers'
- Versterk het profiel (of identiteit) van 'de ABD', voorbij dat van operationele 'MD-organisatie'
- Verhelder de MD-procedures en -routes, voor kandidaten, instromers en buitenstaanders
- Werk toe naar minder persoonsgerichte en meer opgavegerichte werving & selectie, met speciale aandacht voor vitale en gevoelige plekken in de Rijksdienst en specialistische opgaven
- Stimuleer mobiliteit, maar pas de '3-5-7-regel' minder strikt en minder generiek toe
- Ontwikkel jaarverslaglegging met duidelijke prestatie-indicaties voor in-, door- en uitstroom, zittingstermijnen, diversiteit, en kwaliteit
- Werk aan meer structurele signalering van ontwikkelingen in de kwaliteit van ambtelijk management, met meer systematisch inzicht in sleutelindicatoren voor het functioneren van de ABD-doelgroep
- Investeer in politieke signalering, in relatie tot gevoelige plekken en dossiers, mede via de voorzitters van vaste Kamercommissies (zie ook onder)

5.4.2. Voor het ministerie van BZK

De bij BZK belegde politieke verantwoordelijkheid voor het stelsel ABD past bij het stelsel, zowel inhoudelijk (bijdrage aan professioneel en kwalitatief hoogstaand openbaar bestuur) alsook institutioneel (gegeven de Nederlandse politiek-bestuurlijke verhoudingen en coalitiepolitiek). De directe afstemmingsrelatie tussen DGABD en minister van BZK, alsmede de directe structurele afstemming tussen DGABD, minister van BZK, de MP en de SG van AZ is van belang. Ook het samenspel binnen het ministerie van BZK is van belang om het stelsel ABD als stelsel te laten werken, inclusief de nadruk op mobiliteit, en het tevens te koppelen aan de versterking van de kwaliteit van de Rijksdienst. Dat is extra belangrijk omdat de ABD groeit. Als de verwachtingen rond de ABD verder toenemen, maar de mogelijkheden om die verwachtingen waar te maken beperkt zijn, dan zal de teleurstelling groeien.

Gegeven de onduidelijkheid van het profiel, de groei van de verwachtingen, en het belang van samenspel binnen en rond BZK is er een taak voor het ministerie van BZK weggelegd. Het ministerie kan als volgt bijdragen aan zowel de interne als externe werking van het stelsel:

- Verbind de ambities van het stelsel ABD directer met ambities rond de versterking en ontwikkeling van de Rijksdienst
- Hanteer een zorgvuldige groeistrategie voor het stelsel, met gevoel voor grenzen aan die groei
- Versterk Bureau ABD strategisch (ook qua equipering) en verhelder de positie van de DGABD in de Bestuursraad van BZK

- Brengt het stelsel ABD in het politieke debat beter en explicieter over het voetlicht
- Bespreek het stelsel explicieter in de vaste Kamercommissie BZK
- Herijk het politiek-ambtelijk samenspel (voortbouwend op de BZK-reactie op het ongevraagde advies van de Raad van State van 2020)

5.4.3. Voor het SGO

Het SGO is als verzameling van de SG's een belangrijke bondgenoot van het stelsel ABD, zowel als het gaat om Bureau ABD als om de 'pool' van leidende managers die in hun respectievelijke ministeries belangrijke rollen vervullen. Het schouwen van TMG'ers werkt goed, en het versterken van intercollegiale verbanden blijkt van belang.

Toch kan het SGO bijdragen aan het stelsel ABD. Dat kan ze doen door bij te dragen aan een scherper profiel van 'de ABD', alsmede aan de gerichte versterking van het stelsel. Daartoe doen wij de volgende aanbevelingen:

- Werk toe naar meer gedeelde visievorming aangaande de identiteit en inhoudelijke waarde van het stelsel ABD
- Leg meer nadruk op versterking van de ambtelijke dienst (als 'civil service') en de kwaliteit daarvan via het stelsel ABD
- Profileer en positioneer Bureau ABD als meer strategische entiteit, en equipeer het bureau daarvoor
- Draag bij aan de transparante beoordelingen van (top)ambtelijk functioneren, zowel individueel als collectief
- Speel tijdig in op signalen rond 'problemen' in ambtelijke toppen, en geef structureel vorm aan de bredere signalering ten behoeve van de kwaliteit van ambtelijke toppen en Rijksdienst

5.4.4. Voor het kabinet

Kabinetten zien de waarde van de ABD en steunen deze. De huidige minister-president bewaakt het stelsel, in samenwerking met de minister van BZK, en in nauwe afstemming met de DGABD. Het monitoringsoverleg tussen deze direct betrokkenen (en de SG van AZ), werkt, voor zover wij zien, goed. Toch kan het kabinet bijdragen aan de versterking van het stelsel ABD. Daartoe doen wij de volgende aanbevelingen:

- Bescherm en borg de procedures voor vacaturevervulling, inclusief *checks & balances* in benoemingsprocedures
- Hou minder strikt vast aan de '3-5-7-regel', die te dwingend voelt, en te veel een 'minimumregel' is geworden
- Benadruk de waarde van het stelsel ABD voor de werking van het politiek-bestuurlijke stelsel, draag die waarde uit en maak deze bespreekbaar, ook met de ambtelijke toppen
- Blaas de politiek-ambtelijke dialoog over ontwikkelingen in en rond de Rijksdienst nieuw leven in

- Geef meer 'ontspannen' vorm aan het politiek-ambtelijke samenspel, ook met de Kamer, en vergemakkelijk daarbij de politiek-ambtelijke communicatie (cf. het advies de Raad van State, 2020)

5.4.5. Voor het Parlement

Het stelsel ABD speelt af en toe een rol in de Tweede Kamer, en wel op twee wijzen. Enerzijds als stelsel, in discussies die gaan om de kwaliteit van de Rijksoverheid en het openbaar bestuur. Anderzijds als verzameling van (top)ambtelijke managers die in concrete dossiers al dan niet goed functioneren. In beide gevallen verdient het aanbeveling dat de politiek zich diepgaander laat informeren over de ABD, en om signalen en zorgen meer systematisch aan de werking van het stelsel te koppelen. Daar passen de volgende aanbevelingen bij:

- Organiseer in de Vaste Kamercommissie BZK periodiek technische briefings aangaande de ABD
- Organiseer meer incidenteel (jaarlijks) politiek debat met de minister van BZK (bijvoorbeeld tijdens de begrotingsbehandeling BZK)
- Organiseer structurele afstemming tussen de DGABD en respectievelijke voorzitters van Vaste Kamercommissies om signalen aangaande het functioneren van ambtelijke toppen in inhoudelijke dossiers bespreekbaar te maken
- Sta open voor meer 'ontspannen' politiek-ambtelijke samenspel (in navolging op het ongevraagde advies van de Raad van State, 2020)

5.5. TOT SLOT

De kracht van de ABD is tevens haar kwetsbaarheid. Naarmate de ABD meer gericht is gaan werken aan professionele vacaturevervulling en matchmaking zijn er zoveel matches gemaakt en is er zoveel mobiliteit op gang gebracht, dat de zorgen over de kwaliteit van (top)ambtelijk management en de Rijksdienst zijn toegenomen. Incidenten en affaires rond specifieke benoemingen, op gevoelige, vitale en specialistische plekken, hebben die zorgen uitvergroot en expliciet gemaakt.

Het inspelen op die zorgen is geen kwestie van 'wel of geen ABD'. De ABD past bij de versterking van de Rijksoverheid en heeft al 25 jaar toegevoegde waarde. Het is een kwestie van een meer strategisch stelsel dat de kennis en ervaringen van (top)ambtelijke managers koppelt aan opgaven, dat de kracht van (top)ambtelijke rolvervulling bewaakt, dat het gezag van ambtelijk management vergroot, en dat de kwaliteit van de ambtelijke dienst bevordert. Want dat wordt van 'de ABD' verwacht. Dat vraagt om begrensde mobiliteit, een meer inhoudelijke visie en aanpak, en meer openheid en zichtbaarheid. Dan maak je kwaliteit, via mobiliteit.

Bijlagen

I Onderzoeksvragen

Opdrachtbeschrijving [17]
Hieronder leest u een omschrijving van de Opdracht.

2.1. Omschrijving van de Opdracht
De achtergrond van de Opdracht

Aanleiding
De concrete aanleiding voor dit onderzoek is de motie Lodders c.s. waarin de regering wordt verzocht het functioneren van de Algemene Bestuursdienst te onderzoeken en daarbij specifiek aandacht te besteden aan het voorkomen dat slecht-functionerende ambtenaren elders binnen de overheid een plek krijgen. Meer in zijn algemeenheid speelt mee de beeldvorming rond de ABD, waarin o.a. gesteld wordt dat het stelsel leidt tot een banencarrousel of politieke benoemingen.

Context
De Algemene Bestuursdienst (ABD) is de verzamelnaam voor ongeveer 1400 managementfuncties schaal 15 en hoger bij de Rijksoverheid. Wie op zo'n functie zit, is ABD'er. De ruim 80 hoogste functies vormen de topmanagementgroep (TMG), die bestaat uit secretarissen-generaal, plaatsvervangend secretarissen-generaal, directeuren-generaal, inspecteurs-generaal, managers van grote uitvoerende diensten, directeuren van planbureaus en enkele hiermee gelijkgestelde functies1. Leden van de topmanagementgroep zijn niet in dienst van de departementen, maar van het ministerie van BZK.
Bureau Algemene Bestuursdienst is de Management Development organisatie van de Rijksoverheid. Het Bureau heeft een ontwikkelaanbod voor ABD'ers en verzorgt de werving en selectie voor ABD-functies. ABD'ers kunnen gebruik maken van een ontwikkelaanbod om hun leiderschap te versterken en hun kennis te vergroten. Verder heeft Bureau ABD een adviesrol op het gebied van MD beleid zowel richting organisaties als richting individuele managers, wat onder meer kan gaan over loopbaanvragen. Bureau ABD is belast met de uitvoering van werkgeverstaken ten aanzien van de TMG.
De aard en het doel van de Opdracht

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?

[17] Zoals geformuleerd in de offerteaanvraag van het ministerie van BZK dd.23 maart 2020

Bij de beantwoording van deze vraag dienen ten minste de volgende aspecten aan bod te komen:
1. Het systeem van werving en selectie;
2. De factoren die van invloed zijn op het vinden van voldoende geschikte kandidaten voor ABD-functies en met name TMG, waaronder de aantrekkelijkheid van de Rijksoverheid als werkgever;
3. De wijze waarop het functioneren van topambtenaren wordt gemonitord en getoetst, de rol van Bureau ABD daarbij en de manier waarop opvolging wordt gegeven aan conclusies en afspraken;
4. De mate van instroom, doorstroom en uitstroom en of de procedures voldoende kansen bieden voor instroom van buiten.
5. Het door sommigen ervaren spanningsveld tussen mobiliteit (het 3-5-7 beleid) en het behoud van kennis/inhoudelijke expertise en ervaring;
6. De benoemingswijze van de topmanagementgroep (TMG), inclusief de zoekperiode van twee jaar;
7. Het stelsel in internationaal-vergelijkend perspectief;
8. De gevolgen van digitalisering en het toegenomen belang van ICT voor de eisen die worden gesteld aan topambtenaren en de werving van kandidaten die aan deze eisen voldoen;
9. De beeldvorming rond de ABD.

Bij punt 2 dienen de uitkomsten van het NSOB-onderzoek Een toekomstbestendige topmanagementgroep te worden betrokken.

II Onderzoeksaanpak

In het onderzoek combineren we meerdere methoden (*mixed methods*). Volgens het onderzoeksmodel zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2 analyseren we de ABD als gelaagd systeem van professionalisering. De verschillende onderzoeksmethoden leveren zowel inzichten op van *binnenuit* (ABD-managers, werkwijze van Bureau ABD) als van *buitenaf* (werkomgevingen, bredere context, perspectief van politici, betrokken omstanders, buitenlandse experts). Deze combinatie van perspectieven maakt een gedegen evaluatie mogelijk.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we de volgende vijf fasen gehanteerd:

1. Een **verkenning** van de aanleiding voor het onderzoek (functioneren van de ABD) op basis van bureauonderzoek en verkennende gesprekken met sleutelinformanten en ervaringsdeskundigen.
2. Een **internationale vergelijking** om zicht te krijgen op de ABD in internationaal vergelijkend perspectief.
3. Een **analyse van de ABD SHRM-instrumenten en de effecten** daarvan.
4. Een **onderzoek naar de beeldvorming** rond de ABD middels een reeks gesprekken met diverse stakeholders van de ABD.
5. Afrondende **analyse en rapportage**.

Deze vijf fasen hebben gezamenlijk geleid tot de beantwoording van alle deelvragen. Uiteraard spelen alle deelvragen in elke fase een rol spelen maar de focus verschuift wel per fase. In tabel 1 is aangegeven op welke deelvragen in welke fase de focus lag.

De vijf fasen zijn hieronder verder uitgewerkt.

Fase 1: Verkenning

De verkenning was erop gericht helder zicht te krijgen op de werkwijze van de ABD en de ontwikkelingen in en rond de ABD. Fase 1 werd vormgegeven door middel van bureauonderzoek en verkennende gesprekken/expertinterviews.

- Bureauonderzoek

Het bureauonderzoek richtte zich allereerst op relevant wetenschappelijk onderzoek. De wetenschappelijke verkenning begon bij de (historisch- en institutioneel-) vergelijkende studies van ‘civil service systems’ en ‘senior executive services’ (SES) in meerdere landen (o.a. Dahlström & La Puenta, 2017; OESO, 2019; 2020; Pollitt & Bouckaert, 2017; Van der Meer, Raadschelders & Toonen 2015) en bij eerdere wetenschappelijke publicaties over de ABD en zusterorganisaties in andere landen (onder meer ’t Hart en Wille, 2002; Van Wart, 2015).

Tabel 1: Onderzoeksfasering en onderzoeksvragen

Deelvraag (zie Bijlage 1)	**Fase 1** *Verkenning*	**Fase 2** *Internat. vergelijking*	**Fase 3** *Analyse ABD SHRM instrumnt.*	**Fase 4** *Beeld-vorming*	**Fase 5** *Analyse & rapportage*
1. De benoemingswijze van de topmanagementgroep (TMG), inclusief de zoekperiode van twee jaar	X		X		X
2. De wijze waarop functioneren topambtenaren wordt gemonitord en getoetst, de rol van Bureau ABD daarbij en de manier waarop opvolging wordt gegeven aan conclusies en afspraken	X		X		X
3. De mate van instroom, doorstroom en uitstroom en of de procedures voldoende kansen bieden voor instroom van buiten.	X		X		X
4. Het door sommigen ervaren spanningsveld tussen mobiliteit (het 3-5-7 beleid) en het behoud van kennis/inhoudelijke expertise en ervaring.			X	X	X
5. Het historische verloop van de ontwikkelingen rondom de ABD [toegevoegd deelaspect]	X				X
6. De factoren die van invloed zijn op het vinden van voldoende geschikte kandidaten voor ABD-functies en met name Topmanagementgroep (TMG), waaronder de aantrekkelijkheid van de Rijksoverheid als werkgever. Hierbij worden de uitkomsten van het NSOB-onderzoek Een toekomstbestendige topmanagementgroep betrokken.			X		X
7. Belangrijke ontwikkelingen in de maatschappij die van invloed zijn op de werving en selectie. Denk bijvoorbeeld aan de gevolgen van digitalisering en het toegenomen belang van ICT voor de eisen die worden gesteld aan topambtenaren en de werving van kandidaten die aan deze eisen voldoen;	X		X		X
8. Het stelsel in internationaal-vergelijkend perspectief.	X	X			X
9. De (publieke) beeldvorming van en rond de ABD	X			X	X

Daarnaast werden relevante 'grijze' rapporten en bestaande documenten van Bureau ABD en de Kennisbank Openbaar Bestuur (Kuperus & Rode, 2016; Van den Berg et al., 2019; Interview Jan Willem Weck, maart 2020) geraadpleegd om een meer feitelijk beeld te schetsen van het ontstaan en de uitwerking van de ABD.

Vervolgens is aanvullende 'grijze literatuur' bestudeerd,[18] alsmede regelgeving en journalistieke uitingen (zoals de recente NRC Handelsblad-uitingen). Aan de hand van dit bureauonderzoek brachten we vooral de *uitwerking* van het ABD-stelsel in kaart, alsmede – tot op zekere hoogte – de gepercipieerde *werking* en *doorwerking*. We beschreven hoe belanghebbenden daar tegenaan kijken.

- *Verkennende gesprekken*

In deze fase werd tevens een zestal verkennende gesprekken gevoerd met experts op het gebied van de ABD en werving en selectie van (top)ambtenaren, de werkwijze van Bureau ABD en de kansen en uitdagingen die daaraan gekoppeld zijn. De interviews hadden een open en exploratief karakter en worden gehouden aan de hand van een open 'topic list', wat paste bij de verkennende fase. Deze stap leidde in combinatie met het bureauonderzoek tot een verheldering van de vraagstukken die achter de uitwerking, werking en doorwerking van de ABD schuilgaan, en van de context waarin deze begrepen dienen te worden.

Aan de hand van het bureauonderzoek en de interviews bakenden we het onderzoek verder af en werd het inzicht vergroot in de werkwijze van de ABD, de historische ontwikkelingen in en rond de ABD en de context waarin zij opereert.

Fase 2 Internationale vergelijking

In deze fase plaatsen we de ABD in internationaal perspectief. Concreet presenteren we vier casestudies van topambtelijke stelsels in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Frankrijk en Canada (zie deelstudie 6).

Voor deze fase maken we gebruik van drie onderzoeksmethoden: secundaire analyse van de wetenschappelijke literatuur, analyse van beleidsstukken en interviews met experts. De inrichting van SCS, inclusief onderwerpen zoals werving en selectie, mobiliteit en beoordeling van topambtenaren zijn nadrukkelijk onderwerp van internationaal vergelijkend onderzoek. We maken daarom gebruik van bestaande wetenschappelijke en internationaal vergelijkende inzichten (Dahlström & LaPuente, 2017; OESO, 2020; Knasmüller & Veit, 2016; Kuperus & Rode, 2016; OESO, 2019; Van Wart et al., 2015). Door deze literatuur samen te brengen bieden we hier een beknopt maar rijk beeld van een selectie landen die interessant zijn voor dit onderzoek. Naast de wetenschappelijke literatuur hebben we formele beleidsstukken zoals '*civil service codes*' geanalyseerd, voor zover deze in het Engels beschikbaar waren.

[18] Grijze literatuur betreft publicaties die niet goed in bibliografieën zijn terug te vinden, zoals rapporten van meer of minder officiële instanties, werkdocumenten, 'interne' documenten, doctoraalscripties, en krantenartikelen. Ze hebben een mindere status in de wetenschappelijke wereld, maar kunnen zeer waardevol zijn, bijvoorbeeld als startpunt van of aanleiding voor een literatuuronderzoek.

Ten slotte hebben we ook internationaal interviews afgenomen met experts op dit terrein in de respectievelijke landen. Voor elk land hebben we één gezaghebbende expert gesproken die kleur, context en nuance bij de formele processen kon bieden. Naast deze lokale experts hebben we ook met drie experts gesproken die juist expertise op het 'vergelijkende perspectief' hebben, specifiek op het EU -en OESO-schaalniveau. Deze gesprekspartners zijn van waarde geweest door hun 'helikopterperspectief' te delen. Zie het overzicht respondenten voor de namen (bijlage III).
Voor deze landenvergelijking hebben we een viertal landen gekozen als illustratieve *casestudies*. De landen voor de internationale landenvergelijking zijn geselecteerd op basis van een combinatie van criteria. In eerste instantie is gekeken naar landen waarin een senior civil system (SCS) al langer aanwezig is en waarin bewust wordt gewerkt aan de inzet van MD-instrumenten om de juiste ambtelijk manager op de juiste plek te krijgen. Dit zijn met name Angelsaksische landen (Verenigd Koninkrijk, Canada). Tussen deze landen bestaan overigens de nodige verschillen, bijvoorbeeld als het gaat om welke plek een SCS heeft binnen de overheid en hoe deze wordt aangestuurd, welke MD-instrumenten worden ingezet en wie betrokken is in selectieprocessen. We kijken tevens naar landen waarin minder wordt gewerkt via een formeel SES en formele MD-instrumenten, maar waarin ambtelijke managers wel bewust worden gepositioneerd (bijvoorbeeld Denemarken, Frankrijk. De (overheids)stelsels van deze landen zijn – hoewel zij verschillen van Nederland – goed vergelijkbaar met het Nederlandse systeem. Deze landenselectie biedt een interessant beeld van de theorie en praktijk van andere 'senior civil service systems' in het buitenland. Deze verkenning is verrijkend voor het beter begrijpen en evalueren van de ABD.

Tabel 2: Landen en stelsels

Land	**Stelsel**	**Expert**
1. VK	Westminster	Alex Thomas (Institute for Government)
2. Canada	Westminster	Christopher Cooper (University of Ottawa)
3. Denemarken	Scandinavië	Heidi Salomonson & Amalie Trangbæk (Aarhus University)
4. Frankrijk	Napoleontisch	Jean-Michel Eymeri Douzans (Science Po Toulouse)

Per land hadden we één expertgesprek. Ook is een gesprek gevoerd met Herma Kuperus en Anita Rode, beide onderzoekers bij de European Institute of Public Administration (EIPA), om diepgaander zicht te krijgen op de internationale vergelijkende onderzoeken die zij eerder hebben uitgevoerd (in 2008 en in 2016) en tevens met Daniel Gerson, programmamanager Public Employment and Management bij de OESO in Parijs.

Fase 3: Analyse van de ABD SHRM-instrumenten en de effecten daarvan

In deze fase van het onderzoek keken we meer diepgaand naar het ABD-stelsel, het ingezette instrumentarium en de waargenomen effecten daarvan, in relatie tot context. Hiertoe ondernamen we de onderstaande methodologische stappen.

- *Analyse SHRM-instrumentarium*

Op basis van bestaande documenten, begrotingen en data van Bureau ABD analyseerden wij de feitelijke werking en impact van de Algemene Bestuursdienst. We hebben Bureau ABD gevraagd te preciseren hoe werving, selectie, benoeming, opleiding, ontwikkeling, beoordeling, en doorstroom plaatsvinden. Dat heeft geresulteerd in diverse procesbeschrijvingen die zijn opgenomen in deelstudie 3, passend bij laag 1 in ons 4-lagenmodel. We keken vervolgens naar de gevolgen daarvan, vooral op het niveau van ambtelijke managers, in laag 2 van ons model, en we keken naar indicaties voor verderstrekkende effecten (lagen 3 en 4). Hierbij keken we onder andere naar kenmerken van de ABD-populatie door de jaren heen (op indicatoren als gender en leeftijd), mate van in-, door- en uitstroom en, indien voorhanden, geaggregeerde informatie over het functioneren van ABD'ers.

Ook hebben we gedetailleerd inzicht gekregen in de schouwprocessen en invulling van schouwdossiers. We hebben inzage gekregen in een substantieel aantal geanonimiseerde schouwdossiers van ABD'ers. Hiervoor zijn door Bureau ABD vijf departementen geselecteerd: Economische Zaken en Klimaat (EZK), Financiën, Justitie en Veiligheid (JenV), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Bij elk departement is een selectie gemaakt van drie tot vijf TMG-leden en acht tot tien ABD-topmanagers. Daarbij is rekening gehouden met diversiteit in onder meer functieduur, achtergrond en ontwikkelpotentieel. Ook is gekeken naar spreiding in dossiers van ABD'ers met een 'normale' loopbaanontwikkeling en ABD'ers waar sprake is van aandachts- of ontwikkelpunten. In totaal is van 61 personen op basis van deze informatie bekeken hoe wordt omgegaan met onderwerpen als functioneren, ontwikkeling en inzetbaarheid.

- *Verdiepende interviews (25 interviews)*

Aan de hand van de resultaten van het eerste deel van het onderzoek (het bureauonderzoek, expertinterviews en verkennende gesprekken) is bepaald welke experts en professionals in dit deel van het onderzoek geïnterviewd zouden worden. We gingen uit van vijfentwintig interviews met experts en professionals zowel van binnenuit de ABD (Bureau ABD en ABD'ers), alsook van buitenaf (verschillende stakeholdergroepen van de ABD). We hebben vooral respondenten uit de volgende groepen geselecteerd (zie bijlage III voor een overzicht van namen): medewerkers van Bureau ABD; (top)ambtelijke managers; *recruiters* van topambtenaren; leden van de voorselectiecommissie van TMG-benoemingen; opleiders van ambtelijk managers; 'Haagse kenners' zoals academici, recent gepensioneerde TMG'ers, voormalige bewindspersonen; politieke stakeholders, i.h.b. Kamerleden. De selectie is in samenspraak met de begeleidingscommissie gepreciseerd.

Met de respondenten is gesproken over:

a) feitelijke inzet van het SHRM-instrumentarium, met nadruk op werving, selectie, benoeming, opleiding, ontwikkeling, beoordeling, en doorstroom, en de effecten daarvan;
b) de effecten op de professionaliteit van ambtelijke managers, met nadruk op het functioneren van ambtelijke managers;
c) de invloed van werkcontexten en bredere contexten hierop; en
d) de effectiviteit en houdbaarheid op de langere termijn.

Dit gaf ons systematisch inzicht in de *uitwerking, werking* en *doorwerking* van de ABD. De interviews duurden gemiddeld een uur tot anderhalf duren en waren semigestructureerd van aard. Ze werden in de meeste gevallen online afgenomen.

Fase 4: Onderzoek naar de beeldvorming rond de ABD

- *Media-analyse beeldvorming omtrent ABD*

Wij hebben geanalyseerd hoe er in de kranten tegen de ABD werd aangekeken en hoe men schrijft over de ABD. Via een trefwoordanalyse in alle kranten via online krantenzoekmachine NexisUni hebben wij voor de jaren 1995-2020 gezocht naar beelden over de ABD. De gebruikte trefwoorden waren naast het hoofdthema en de veel gebruikte metafoor 'baantjescarrousel' ook de namen van de respectievelijke DGABD omdat zij vaak genoemd werden in stukken die over de ABD verschenen:

- *Algemene Bestuursdienst*
- *Baantjescarrousel*
- *Benita Plesch*
- *Jan-Willem Weck*
- *Manon Leijten*
- *Loes Mulder*
- *Bram de Klerck*

Na het verwijderen van dubbele artikelen hebben we de artikelen gescand en irrelevante artikelen verwijderd. Ook hebben we artikelen met minder dan 300 woorden niet meegenomen. Dit waren overwegend 'personalia'-berichten die geen of weinig beelden over de ABD bevatten, anders dan dat zij het beeld over de ABD als *'vacaturebank'* bevestigden. De 114 resterende artikelen hebben we nauwkeurig gelezen en geanalyseerd. Daarbij blijken er uiteindelijk 94 relevant voor onze analyse. Dit betreffen zowel nieuws- en reportage-artikelen als opiniërende bijdragen en columns. Deze 94 artikelen leveren over 25 jaar gezamenlijk 212 typeringen van (deelaspecten van) de ABD op (zie deelstudie 2).

- *Analyse van politieke beeldvorming (in de Tweede Kamer)*

Om meer precies te analyseren hoe er in de Tweede Kamer over de ABD wordt gesproken hebben wij een trefwoordenanalyse uitgevoerd. Hiervoor hebben wij de handelingen van de plenaire vergaderingen van de Tweede Kamer voor de jaren 1995-2020 doorzocht op 'Algemene Bestuursdienst' en het goed ingeburgerde 'ABD'. Deze zoekopdracht leverde 123 brondocumenten op. Een flink deel van deze handelingen gaat niet nadrukkelijk in op de Algemene Bestuursdienst,

maar noemt deze *en passant*. Ook betreffen een aantal Handelingen zogenaamde 'ingekomen stukken' die afkomstig zijn vanuit Bureau ABD maar niet de ABD bespreken. Na het zorgvuldig lezen (en intercollegiale toetsing) hebben we uiteindelijk 88 (van de 123 brondocumenten) geanalyseerd (zie deelstudie 2).

Fase 5: Afrondende analyse en rapportage
In de slotfase werden de inzichten uit de voorgaande fasen naast elkaar gelegd en geanalyseerd en werd na overleg met de begeleidingscommissie het definitieve rapport opgesteld.

In deze fase voerden wij de volgende activiteiten uit:
- Opstellen van het **conceptrapport** inclusief **conclusies en aanbevelingen**;
- Twee bijeenkomsten met de **begeleidingscommissie** voor het bespreken van de opzet van het concepteindrapport respectievelijk het eindrapport;
- **Toetsgesprek** met de leiding van de ABD, alsmede met de minister van BZK;
- **Expertgesprek** met leden van ons expertteam;
- Opstellen van het **definitieve rapport**.

III Respondenten

	Naam respondent	Functie*	Datum gesprek
1.	Henriëtte Balt	MD-consultant zelfstandige bestuursorganen (zbo's), Bureau ABD	16-10-2020
2.	Roel Bekker	Voormalig bijzonder adviseur ABD, hoogleraar Universiteit Leiden, voormalig secretaris-generaal VWS, voormalig secretaris-generaal Verandering Rijksdienst	01-09-20
3.	Caspar van den Berg	Hoogleraar Rijksuniversiteit Groningen	18-09-2020
4.	Gerri Blekkink	MD-consultant Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Bureau ABD	16-10-2020
5.	Karin van Boetzelaer	Afdelingshoofd directie Werknemersregelingen, ministerie van SZW	10-09-2020
6.	Peggy Bruins	Afdelingshoofd MD-Consultancy, Bureau ABD	16-10-2020
7.	Gert-Jan Buitendijk	Secretaris-generaal ministerie van Algemene Zaken, voormalig directeur-generaal Werk bij ministerie van SZW	16-10-2020
8.	Jet Bussemaker	Hoogleraar Universiteit Leiden, voormalig minister van OCW, voormalig staatsecretaris VWS	06-10-2020
9.	Maria Cannoo-Post, Sies Dogger, Ria Reuvekamp-Theunissen, Chantal Schalkx-Doornenbal, Willemijn van der Want, Aïcha Haddouche	Leden Commissie Sociale Veiligheid VWS-DOR Personeelsraadgever VWS	21-09-2020
10.	Christopher Cooper	Universitair hoofddocent University of Ottowa	02-09-2020
11.	Ronnie van Diemen	Directeur-generaal Curatieve Zorg bij het ministerie van VWS, voormalig Inspecteur-Generaal Volksgezondheid	16-09-2020
12.	Jean-Michel Eymeri Douzans	Professor, Science Po, Toulouse	28-09-2020
13.	Mark Frequin	Buitengewoon adviseur ABD, voormalig directeur-generaal Mobiliteit, ministerie van I&W	04-09-2020
14.	Paul Frissen	Decaan Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)	02-09-2020

15.	Daniel Gerson	Projectmanager Public Employment and Management Network, OESO	28-08-2020
16.	Thom de Graaf	Vice-president Raad van State, voormalig fractievoorzitter D66, voormalig Kamerlid, voormalig minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties	03-09-2020
17.	Astrid Groenestijn	Plaatsvervangend hoofd Bedrijfsvoering, Rijksdienst Caribisch Nederland	23-09-2020
18.	Teunis de Haas	Partner, Maes&Lunau	21-10-2020
19.	Aris Jan Hofker	MD-consultant Economische Zaken en Klimaat & Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Bureau ABD	16-10-2020
20.	Tasnim van den Hoogen	MT lid directie Maatschappelijke Ondersteuning, ministerie van VWS	25-09-2020
21.	Heidi Houlberg Salomonsen	Universitair hoofddocent Aarhus University	12-10-2020
22.	Bram de Klerck	Directeur-generaal ABD	27-08-2020 27-10-2020
23.	Hein Knaapen	Voormalig voorzitter voorselectiecommissie topmanagementgroep, managing partner CEO.works	15-10-2020
24.	Erik van Kooten	Executive search and executive coach, PublicSpirit	15-10-2020
25.	Annelies Kroeskamp	Directeur Bestuur, Financiën en Regio's, ministerie van BZK	25-09-2020
26.	Wim Kuijken	Voorzitter van de raad van commissarissen bij DNB, voormalig Deltacommissaris, voormalig secretaris-generaal V&W, AZ en BZK, voormalig Voorzitter SG-overleg	18-09-2020
27.	Herma Kuperus	Onderzoeker EIPA	10-09-2020
28.	Helma Lodders	Tweede Kamerlid (VVD)	19-10-2020
29.	Loes Mulder	Secretaris-generaal ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voormalig directeur-generaal ABD	15-09-2020
30.	Jacques Mulders	Voormalig directeur Innovatie, Ontwikkeling en Opleiding, bureau ABD	23-09-2020
31.	Roel Nieuwenkamp	Ambassadeur in Argentinië, voormalig directeur Internationale Marktordening & Handelspolitiek bij resp. de ministeries van Economische en Buitenlandse Zaken	23-09-2020
32.	Kajsa Ollongren	Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	05-11-2020

33.	Benita Plesch	Voormalig directeur-generaal ABD	03-09-2020
34.	Martin van Rijn	Voorzitter Aedes, voormalig minister voor Medische Zorg, voormalig staatssecretaris VWS, voormalig directeur-generaal bij VWS en BZK	03-09-2020
35.	Anita Rode	Onderzoeker EIPA	10-09-2020
36.	Lennart Salemink	Afdelingshoofd Smart Mobility, ministerie van I&W	25-09-2020
37.	Maarten Schurink	Secretaris-generaal, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	30-09-2020
38.	Janka Stoker	Hoogleraar Rijksuniversiteit Groningen	01-10-2020
39.	Alex Thomas	Programmadirecteur Institute for Government, Londen. Voormalig principal private secretary van the UK Cabinet Secretary	16-09-2020
40.	Tjark Tjin-a-Tsoi	Voorzitter Raad van Bestuur Sanquin, voormalig directeur-generaal CBS, voormalig overheidsmanager van het jaar	11-09-2020
41.	Peter Veld	Voormalig consultant ABDTOPConsult, voormalig directeur-generaal Belastingdienst, voormalig hoofddirecteur IND	23-09-2020
42.	Mariënne Verhoef	Bestuurder bij Levvel, voormalig plaatsvervangend secretaris-generaal, ministerie van Financiën, voormalig DG Personeel en organisatie, ministerie van LNV	21-09-2020
43.	Hans van der Vlist	Voormalig directeur ABD-topconsult, voormalig secretaris-generaal ministerie van OCW, voormalig directeur-generaal bij ministerie van V&J	12-10-2020
44.	Marjolein Voslamber	Plaatsvervangend directeur-generaal ABD	16-10-2020 27-10-2020
45.	Jan-Willem Weck	Voormalig directeur-generaal ABD	09-09-2020
46.	Stijn van den Wijngaard	Coördinator searchteam, Bureau ABD	16-10-2020
47.	Erik Ziengs	Tweede Kamerlid (VVD), Voorzitter vaste Kamercommissie BZK	21-09-2020

* De voor dit onderzoek relevante functies van respondenten zijn in dit overzicht opgenomen en daarmee geeft dit overzicht geen volledig functieoverzicht per respondent.

IV Deelstudie 1: 25 jaar ABD

1.1. INLEIDING

In deze deelstudie schetsen wij de historische ontwikkeling van de Algemene Bestuursdienst vanaf haar oorsprong in 1995 tot vandaag. We onderscheiden drie periodes in het 25-jarige bestaan van de ABD. Deze periodes corresponderen met bredere ontwikkelingen in het openbaar bestuur en het denken daarover. Het is daarmee meer dan een feitelijke chronologische reconstructie van wat er is gebeurd rondom de algemene bestuursdienst, maar een analyse van de ontwikkeling en 'institutionalisering' van de ABD gedurende haar eerste 25 jaar. De ABD is uitgegroeid tot een institutionele factor om rekening mee te houden, zo werd enige tijd geleden reeds gesteld (De Boer & Noordegraaf, 2006). We vatten deze ontwikkeling achteraf samen in enkele patronen.

Deze schets is gebaseerd op onze interviews, oorspronkelijke beleidsdocumenten van het Ministerie BZK, inclusief de Kennisbank Openbaar Bestuur, het Bureau ABD en eerdere evaluaties, reflecties en commentaren op de ABD. Sommige reflecties zijn van onze eigen hand (bijvoorbeeld De Boer & Noordegraaf, 2006; 't Hart & Wille, 2002), vele komen van andere onderzoekers en beschouwers.

1.2. WAT AAN DE ABD VOORAFGING

De oprichting van de Algemene Bestuursdienst staat in het regeerakkoord van het kabinet Kok-II in 1994. De paragraaf uit het regeerakkoord uit 1994 luidt:

> *'Om het primaat van de politiek te herstellen is een trefzekerder sturing van het uitvoeringsapparaat door kabinet en parlement noodzakelijk. De rapporten van de commissie Organisatie en functioneren Rijksdienst (commissie Wiegel) en van de Secretarissen-Generaal dienen daarbij als leidraad. Departementen concentreren zich voortaan op kerntaken, worden kleiner en daardoor slagvaardiger. Er komt een algemene bestuursdienst met een verplichtend karakter. De beleidsuitvoering wordt zoveel mogelijk losgemaakt van de beleidsvorming.'* (Regeerakkoord 1994: 24-25)

De dienst wordt vervolgens opgericht in 1995 als onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken, onder leiding van minister Dijkstal (VVD). De ABD wordt een aparte dienst, los van het directoraat Management en Personeel (DGMP) dat inmiddels het DG Overheidsorganisatie is. Vele jaren daaraan voorafgaand wordt er echter al geschreven, gedacht, geadviseerd en gedroomd over een 'Algemene Bestuursdienst' of een 'Hogere Bestuursdienst' naar het model van de Civil service in het Verenigd Koninkrijk (VK). Volgens de overlevering gaat de oorsprong van de ABD terug naar de Tweede Wereldoorlog als het Nederlandse kabinet in ballingschap onder de indruk raakt van de Britse 'Civil service' (De Boer & Noordegraaf, 2006). En de Commissie Vonhoff adviseert vijftien jaar

voor de oprichting van de ABD een '*personeelsdienst voor de Rijksdienst als geheel'* op te richten. *"Hierin zullen om te beginnen worden opgenomen departementale ambtenaren die worden aangesteld in de rang van directeur of hoger"* (Eindadvies Commissie Vonhoff, 1981). Het rapport van deze Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst leidt tot enkele vervolgonderzoeken en beleidsverkenningen, onder de noemer 'De Grote Operaties'. De door oud-topambtenaar en emeritus-hoogleraar Roel Bekker gecureerde online tentoonstelling *'50 jaar vernieuwing Rijksdienst'* uit 2017 biedt hiervan een toegankelijk overzicht.[19]

De teneur van de onderzoeken en operaties zoals de 'De Grote Efficiency Operatie' (GEO) is dat de Rijksoverheid te groot en te log is (geworden). Op de achtergrond speelt mee dat het uit het VK en de VS overgewaaide '*new public management*' denken snel aan populariteit wint. Dit denken – samengevat in vijf woorden: '*run government like a business'* – wordt ook onder Nederlandse politici en de ambtelijke top in toenemende mate gemeengoed, hoewel het vooral in de Paarse coalities hoogtij viert. Met deze nieuwe zakelijkheid, wordt er in de opeenvolgende jaren een begin gemaakt met het verzelfstandigen van enkele overheidsdiensten. Parallel aan deze ontwikkelingen laten affaires, zoals de paspoortaffaire begin jaren '90, zien dat de departementen te veel 'verkokerd' zijn (Bekker, 2017). Voormalige secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken Wim Kuijken (1995-2000) reflecteert in een publiek interview uit 2017 op zijn overtuiging dat de ABD een manier was om verkokering tegen te gaan en meer eenheid in de Rijksdienst te bewerkstelligen.

> *'Ik geloof in eenheid. Ik geloof er echt in dat als je eenheid weet te creëren in een afdeling, directoraat-generaal, Rijksdienst, dat je sterker bent. Dat is gewoon een heilig geloof. En dat je alle krachten, invalshoeken en kennis nodig hebt om iets beter te maken. Ik geloof niet in een versplinterde Rijksdienst. Ik geloof in een verbonden Rijksdienst. […] En één van de instrumenten om te verbinden is mensen.',* (online interview Wim Kuijken, 2017).[20]

Ondertussen bestaat op de departementen in deze periode nog een cultuur en praktijk die ertoe leidt dat topambtenaren (heel) lang op hun positie zitten. Er is sprake van verticale loopbanen waarbij men na de studie als beleidsmedewerker begint en langzaamaan opklimt door de rangen. Succesvolle ambtenaren konden op die manier directeur-generaal of secretaris-generaal worden van het departement waar zij 'groot' zijn geworden. Tijdens de kabinetten Lubbers zijn het topambtenaren – met voor Haagse kenners illustere namen – zoals 'cultuurpaus' Riezenkamp – die de toon zetten op de departementen. Voor bewindspersonen waren deze ambtelijke '*mannen*' destijds onmisbaar. Zij wisten alles wat er te weten viel over het beleidsdomein en hadden uitstekende contacten in de Haagse binnenwereld en de maatschappelijke sectoren. Tegelijkertijd voelen bewindspersonen zich te veel afhankelijk van hun ambtelijke top omdat de kennisasymmetrie – en kennis is macht – als te groot wordt ervaren. De machtige ambtelijke top, die tot ongeveer de eeuwwisseling discussies over het 'primaat van de politiek' voedt, leidt dan al tot verzuchtingen over (de grenzen aan) politieke sturing.

[19] https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/50jaarverbeteringrijksdienst/
[20] https://www.youtube.com/watch?v=VPQZaPe62W4

Het is uiteindelijk de vierde Commissie Staatkundige, Bestuurlijke en Staatsrechtelijke vernieuwing (Commissie Wiegel) uit 1993 die de instelling van een Algemene Bestuursdienst met een verplichtend karakter adviseert (Wiegel et al., 1993). De dienst moet politiek aangestuurd worden door de Minister van Binnenlandse Zaken en ambtelijk door het overleg van de secretarissen-generaal (Wiegel et al., 1993:20). Binnen BZK, toen nog BiZA geheten, worden de eerste voorbereidingen getroffen, en wel binnen DGMP. Er wordt een 'gouden kaartenbak' aangelegd, en de eerste contouren van wat later de ABD zou gaan heten, worden geschetst. Deze kaartenbak bestaat vooral uit 'lijstjes' met talentvolle en ervaren managers die eventueel in aanmerkingen zouden komen voor een nieuwe benoeming. De ABD is als het ware de volwassen geworden versie van de kaartenbak. De ABD en de beleidsverantwoordelijke directie (in 2020 heet deze directie Ambtenaar & Organisatie) hebben gemeenschappelijke ambities, maar worden tegelijkertijd ook gescheiden werelden.

De tijdsgeest is gericht op doelmatigheid, resultaatgericht werken en een zakelijke aanpak op afstand van de uitvoering van beleid. Daar past het nieuwe 'management' uitstekend in. Met de formatie van het eerste kabinet Kok – op allerlei manieren al een trendbreuk met vorige kabinetten – ontstaat er een '*window of opportunity*' voor een bescheiden begin van de ABD. Na jaren van rapporten en papier was het tijd voor actie. De ABD belandde in het regeerakkoord van Kok-I en werd een feit. In de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken worden zeven formatieplaatsen opgenomen voor medewerkers van het nieuwe Bureau ABD (Dijkstal, 1994).

Samengevat ontstaat er begin jaren '90, ondersteund door jarenlange gedachtenvorming, recente actualiteiten en gepaard met een nieuwe politieke realiteit, het momentum om tot instelling van een 'Algemene Bestuursdienst' te besluiten. De aanleidingen waar de ABD een oplossing voor bood vatten we samen als:

- Meer directe en trefzekere politieke aansturing van de departementen door bewindspersonen en herstel van het politieke primaat.
- Mobilisering van topambtenaren teneinde de verkokering tegen te gaan.
- Professionalisering van het 'management' van de ministeries, via 'management development' en het oprichten van een *Bureau* ABD dat DGMP-beleid uitvoert.
- Wens van topambtenaren om ook op andere departementen te kunnen werken.

1.3. 1995-2006: EENHEID DOOR MOBILITEIT

Na de oprichting van de Algemene Bestuursdienst in 1995 begint de eerste fase van de ABD. Deze fase, door ons gekenmerkt als 'eenheid door mobiliteit', is een pioniersfase waarin het kleine Bureau ABD een beperkt aantal instrumenten kan aanwenden om haar doelen te bereiken. De groep van 350 managers die zij bedient, de algemene bestuursdienst, is dan nog vooral een fictief construct (De Boer & Noordegraaf, 2006). Deze bestaat op papier en is politiek gelegitimeerd, maar de departementale culturen en werkwijzen zijn nog dominant. Deze 'gouden kaartenbak' bestaat dan uit de schalen 17/18/19. Het Bureau ABD wordt verantwoordelijk voor de werving en selectie van kandidaten voor vacatures in deze salarisschalen.

Bij de opkomst en ontwikkeling van de ABD staan drie pijlers centraal (De Boer & Noordegraaf, 2006):

1. *Benoeming, mobiliteit en beloning*. De werkgeverstaken van het Bureau ABD worden substantieel en raken aan de rechtspositie van TMG- en ABD-managers.
2. *Loopbaan, competentie en ontmoeting*. Bureau ABD ontwikkelt faciliterende taken met een vrijwillig karakter om ABD-managers te ondersteunen bij hun professionele ontwikkeling, loopbaanbegeleiding en het opbouwen van een interdepartementaal netwerk.
3. *Vak, visie en perspectief.* Bureau ABD ontwikkelt bijeenkomsten en publicaties die de discussie over de inhoudelijke invulling van het 'vak' van topambtenaren initiëren.

1. Benoeming, mobiliteit en beloning

De ABD als MD-stelsel ontwikkelt snel in deze pioniersfase. Het eerste *Leitmotif* is mobiliteit. De ABD-managers moeten mobiel gemaakt geworden, dat wil zeggen het stimuleren van interdepartementale uitwisseling van managers. Vraag en aanbod van de departementen worden door Bureau ABD samengebracht. Dit slaat goed aan en de (interdepartementale) mobiliteit van overheidsmanagers stijgt snel. Op de achtergrond spelen ook de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt mee (cf. 't Hart & Wille, 2002). Dat de mobiliteit toeneemt door de inzet van Bureau ABD is geen vanzelfsprekendheid. De relatief onbekende 'gideonsbende' die vanuit BZK zich inzet om benoemingen op topniveau van de Rijksdienst te realiseren moet zich meten met de departementale krachten van alle ministeries die niet vanzelfsprekend hun benoemingsautonomie op willen geven. Succesvolle benoemingen worden op het Bureau ABD *'met taart gevierd'.*

Ook ondervindt men dat mobiliteit op gespannen voet kan staan met de inhoudelijke expertise van de ABD-managers. Omdat zij vaker (interdepartementaal) van functie wisselen is het niet meer vanzelfsprekend dat zij de inhoudelijke experts zijn op het gebied waar zij verantwoordelijkheid voor dragen.

Vanaf het prille begin van de ABD bestaan er doelstellingen om niet alleen de mobiliteit van ambtelijke managers te verhogen, maar ook om strategische doelstellingen te behalen. Zo wijzen de jaarverslagen van de eerste jaren van de ABD (1995-2000) op de risico's van toenemende vergrijzing en het belang van mobiliteit. Ook blijkt hieruit de ambitie om de diversiteit onder de topambtenaren te vergroten. Aanvankelijk betreft het vooral de entree van vrouwen in de ambtelijke top (3% in 1995 ten opzichte van 40% in 2019, zie tevens deelstudie 5: Effecten), maar al snel gaat het ook over het versterken van culturele diversiteit en het betrekken van mindervaliden, al is daar in 1995 nog geen beleid voor ontwikkeld (ABD Jaarverslag, 1995: 5).

In het regeerakkoord van 1998 (Kabinet Kok-2) staat het volgende over de ABD:

> *'De Algemene Bestuursdienst zal stapsgewijs worden uitgebreid naar alle managementfuncties (te beginnen met schaal 16, later ook schaal 15). Ook zal mobiliteit tussen Rijksdienst en grote*

> *gemeenten, Nederlandse ambtenaren bij de EU en andere internationale organisaties worden bevorderd.' (Regeerakkoord 1998).*

In het jaar 2000 wordt schaal 16 toegevoegd aan de ABD. Ook wordt in datzelfde jaar de Topmanagementgroep (TMG) opgericht. De TMG vormt de groep managers aan de top van de Rijksoverheid. Zij vervullen functies met een integrale eindverantwoordelijkheid voor de organisaties waarin zij werken. De TMG kent een eigen werving- en selectieproces. Met deze en andere voortschrijdende ontwikkelingen vindt de ABD en het Bureau ABD een eigen plek binnen de Haagse instituties. Ook de steun van het overleg van de secretarissen-generaal is belangrijk. Zo wordt de ABD een factor van betekenis (De Boer & Noordegraaf, 2006). Wel is er discussie of de schalen 15 en 16 in de ABD thuishoren.

De arbeidsrelatie van TMG-leden en hun beloning wordt in 2000 'gecontractualiseerd' door middel van 'werkafspraken'. Deze vrij technisch ingerichte vorm van prestatiemanagement past in het denken over doelmatigheid. Ook dit is een directe uitwerking van het regeerakkoord van Paars-II:

> *'Voor topambtenaren wordt gestreefd naar flexibele arbeidsvoorwaarden (in beloning en arbeidstijd), waar mogelijk gekoppeld aan afspraken over resultaten.'*, (Regeerakkoord 1998).

Tijdens deze eerste fase van de ABD wordt het 'management development' (MD) steeds verder ontwikkeld. Het MD-beleid voor ABD-managers is hybride geweest. Het wordt namelijk vormgegeven door Bureau ABD (centraal) en door het departement waar de manager werkt (decentraal). In 2000 komen de leden van de TMG in dienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en vanaf 2006 worden ook arbeidsvoorwaarden onderhandeld met BZK in plaats van het respectievelijke departement waar de manager werkt. Door de jaren heen is het accent verschoven van decentraal naar centraal. Zo krijgt Bureau ABD en haar MD-beleid een steeds belangrijkere betekenis voor topambtenaren. Ook dit is een directe uitvoering van het regeerakkoord 1998:

> *'De minister van Binnenlandse Zaken krijgt hierbij een centrale rol. Dit zal onder andere tot uitdrukking komen door topambtenaren in vaste dienst aan te stellen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. De aanstelling in een bepaalde functie bij een ministerie gebeurt in principe in tijdelijke dienst, in overeenstemming met de betreffende minister. Hierdoor wordt de betrokkenheid van topambtenaren bij de Rijksdienst als geheel sterker en de verkokering minder. Tevens wordt het minder moeilijk topambtenaren die niet voldoen in een specifieke functie te ontslaan c.q. over te plaatsen en kunnen de kosten daarvan («gouden handdrukken») worden beperkt.'* (Regeerakkoord, 1998).

2. Loopbaan, competentie en ontmoeting

De verhoogde mobiliteit kent ook neveneffecten, bijvoorbeeld de borging van cruciale managementposities die onder druk komen te staan. Daarom krijgt het werving- en selectiebeleid van Bureau ABD een meer strategisch karakter en wordt de opvolging van cruciale functies centraler bij werving en selectie. Het leidt tot loopbaanbeleid. Dat uit zich later onder andere in de *'ABD-Schouw'* die vanaf 2006 standaard wordt. De ABD-schouw wordt een brede inventarisatie van het managementpotentieel en de behoefte aan managers/management binnen de departementen en diensten.

Na enige jaren ingezet te hebben op mobiliteit, wordt competentieontwikkeling centraal gezet. Bureau ABD ontwikkelt daartoe zeven *kerncompetenties* voor overheidsmanagers (De Boer & Noordegraaf, 2006: 15). Dit zijn: zelfinzicht, leervermogen, omgevingsbewustzijn, ontwikkelen van medewerkers, overtuigingskracht, integriteit en initiatief. Het betreft vooral algemene competenties gericht op de (project)managementvaardigheden van generalistische ambtenaren (Nota Vernieuwing Rijksdienst, 2007). Ook competenties op het gebied van ICT zijn belangrijk, aldus het regeerakkoord 1998:

> *'In de komende periode zal de toepassing van informatie- en communicatietechnologie ook bij de Rijksoverheid extra aandacht vragen.',* (Regeerakkoord 1998).

Het bureau ABD organiseert allerlei activiteiten om ontmoeting tussen TMG-leden en ABD-managers te faciliteren. Ook tussen TMG-leden en bewindspersonen en leden van de Tweede Kamer worden ontmoetingen georkestreerd onder de noemer *'onbekend maakt onbemind'*. Een andere wijze om loopbanen en ontmoeting te faciliteren is het ABD *Kandidatenprogramma*. Dit oorspronkelijk vierjarige traject, onder leiding van ABD-directeur Jacques Mulders, bereidt managers voor op een managementfunctie in de ABD. Leidraad was '*1. Ken jezelf, 2. Ken je vak 3. Ken de wereld'.* Dit programma bestaat heden ten dage nog steeds, al is het ingekort tot twee jaar en qua invulling aangepast. Ook wordt er een programma voor ABD-managers, die willen toetreden tot de TMG, opgericht.

3. Vak, visie en perspectief

Van de ontwikkeling van het 'vak' van topambtenaren is in deze eerste periode van de ABD nauwelijks iets terechtgekomen (De Boer & Noordegraaf, 2006: 15). Echter, de toegenomen mobiliteit draagt wel bij aan de realisering dat het 'vak van overheidsmanagers' niet zozeer iets departementaals is, maar dat men van plek kon rouleren. Daarmee draagt mobiliteit bij aan de (perceptie van) de ontwikkeling van het vak. Leren door te rouleren, zogezegd. Hoewel er nog relatief weinig aanbod is vanuit Bureau ABD op het gebied van leergangen, opleidingen en cursussen, is mobiliteit een manier om iets nieuws te leren. Zo leert een manager een nieuwe context kennen. De prestatieafspraken voor de ambtelijke top worden steeds meer inhoudelijk ingericht, met kernwoorden als 'richting, inspiratie en passie'. En er wordt steeds meer 'leiderschap' verwacht. Het vak wordt een 'professie met passie' (Jaarverslag ABD, 2006; De Boer & Noordegraaf 2006). De

ontwikkeling en uitbouw van de ambtelijke professionaliteit en leiderschap is de focus voor de tweede fase van de ABD.

Onze gesprekspartners benoemen de toonzetting van de vak-ontwikkeling in de eerste 'pioniersfase' van Bureau ABD: de sfeer binnen het Bureau ABD en het MD-denken wordt als '*zweverig*' bestempeld. Men kan in deze periode bijvoorbeeld 'onder werktijd naar de bioscoop' om films over leiderschap te kijken en daarover na te praten. Sommigen ervaren loopbaangesprekken als *'een kaarsje branden'* en een andere ervaring is dat een MD-adviseur een manager vraagt een tarotkaart te trekken bij het bespreken van diens toekomst in de Rijksdienst. Deze initiatieven komen echter niet alleen vanuit Bureau ABD. Er is veel vrijheid voor deelnemers aan opleidingen van Bureau ABD om met eigen inbreng te komen en dat gebeurt ook.

1.4. 2006-2016: KWALITEIT DOOR PROFESSIONALISERING

Ruim tien jaar na haar oprichting is de ABD inmiddels een 'feit' geworden. Hoewel er met enige regelmaat kritiek is op het functioneren van de ABD of het Bureau ABD kan niemand haar meer wegdenken. Het Bureau ABD, inmiddels onder leiding van directeur-generaal Jan-Willem Weck (en vanaf 2012 onder leiding van Manon Leijten, en vanaf 2014 onder leiding van Loes Mulder) is gegroeid qua omvang en taken. De korte verblijfsduur van twee DGABDs in de periode 2012-2016 wordt door meerdere respondenten genoemd als schadelijk voor de statuur van de positie 'DGABD'. Het versterkt de parlementaire en journalistiek sluimerende beeldvorming dat de DGABD een opstap is naar een SG-positie (zie Deelstudie 2). We onderscheiden in deze fase wederom de volgende drie pijlers in de ontwikkeling van de ABD:

1. *Benoeming, mobiliteit en beloning*.

Volgens het jaarverslag van Bureau ABD uit 2005 ligt vooral in de eerste vijf jaar van de ABD het accent op mobiliteit (ABD, 2005). Echter, ook in de tweede fase van de ABD blijkt mobiliteit nog steeds een belangrijke pijler. Het belang van mobiliteit wordt blijvend onderstreept. Gedurende deze periode wordt de *3-5-7 methodiek* ontwikkeld en ingevoerd. In 2010-2012 wordt de zevenjaarstermijn 'hard' gemaakt voor TMG-leden: na zeven jaar *moet* de manager vertrekken naar een andere baan. Volgens onze respondenten is het een concrete wens van de minister-president uit 2011 die bedoeld is om rust en voorspelbaarheid in de benoemingen en de Ministerraad te brengen. Uitzonderingen op de regel – hoewel schaars – bestaan sinds het Kabinet Rutte-III weer. Sinds 2018 zijn er vijf benoemingen verlengd voorbij de zeven jaar. Een instrument van de ABD om mobiliteit blijvend te stimuleren is sinds 2005 ABD-Interim wat voorziet in flexibele interimmanagers. Flexibiliteit wordt ook gestimuleerd door het in 2010 opgerichte ABDTOPConsult. ABDTOP staat voor Tijdelijke Opdrachten Projecten & programma's (TOP) en is steeds meer een 'intern' consultancybureau geworden 'van' de Rijksdienst dat tevens 'voor' de Rijksdienst op hoog niveau advies geeft en tevens interimtaken vervult.

In 2006 wordt de *Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens* (Wopt) van kracht. Deze wet wordt wel door het Ministerie BZK voorbereid, maar niet door de ABD – het is een

beleidsaangelegenheid. De wet vormt de opmaat naar wat later de 'Balkenendenorm' zal gaan heten en momenteel verwoord is in de Wet Normering Topinkomens (WNT-2). Deze wet begrenst het inkomen van publieke managers ten opzichte van een ministerssalaris. Topambtenaren mogen nu niet méér verdienen dan een minister. Dat betekent een (graduele) wijziging in de beloning van sommige topambtenaren. Het markeert ook een verschil met topmanagers in het bedrijfsleven, die minder beperkingen kennen en een veelvoud van een ministerssalaris kunnen verdienen. Deze nivellering van de topsalarissen biedt minder ruimte voor prestatiebeloningen (zie deelstudie 4).

2. *Loopbaan, competentie en ontmoeting*.

In de nasleep van de financiële crisis verandert de nadruk op specifieke competenties en verwachtingen van topambtenaren. De financiële crisis maakt dat er bezuinigd moet worden. Bij de formatie van het eerste kabinet-Rutte worden miljarden bezuinigd op de overheidsuitgaven en de ambtelijke organisaties. Men moet 'meer doen met minder'. Bij het 15-jarige bestaan van de ABD, dat samenvalt met het eerste kabinet-Rutte schrijft Bureau ABD:

> *'Focus op kwaliteit. Meer doen met minder vraagt om scherpe keuzes voor specifieke kwaliteiten. In het geval van de ABD: Scherp kiezen voor leidinggevenden die ingrijpende veranderingen doorvoeren en tegelijkertijd de continuïteit van het werk waarborgen. Mensen die met overgave vooropgaan in de ontwikkeling van een effectieve compacte Rijksoverheid met een grondige kennis van zaken. Die mensen zijn er. In overvloed, laat de ABD-schouw zien. Zeker als verdere krimp van het Rijk ook het aantal ABD-functies gaan beïnvloeden, zal het aanbod aan capabele managers groter zijn dan de vraag.'* (ABD, 2010)

Om competenties te versterken, ontwikkelt Bureau ABD de zogenaamde 'ABD APP': het Ambtelijke Professionaliteitsprogramma. Dit programma, bestaande uit allerhande cursussen en ontwikkelmogelijkheden, wordt aangeboden aan ABD-managers. Het karakter van dit aanbod blijft echter relatief vrijblijvend, tot onvrede van sommige commentatoren die liever een gedegen, uniforme opleiding voor de Nederlandse ambtelijke top – naar het model van de Franse *École Nationale d'Administration (ENA)* – hadden gezien. Eenduidig vakmatig aanbod gericht op ambtelijke professionaliteit. Ook het ABD PLEX programma, dat bedoeld is om de instroom van managers uit het bedrijfsleven en de publieke sector te bevorderen wordt in deze periode opgetuigd. Volgens Kuperus & Rode (2016) een uniek programma binnen de EU. De effecten van het kortstondige programma zijn echter beperkt – in deze periode na de financiële crisis is er ook eerder behoefte aan een krimpende overheidsorganisatie dan aan externe instroom. De mensen die topambtelijke functies bekleden hebben vaak een loopbaan binnen de overheid en zij-instromers blijven niet lang is de ervaring van onze gesprekspartners.

Onderwijl krijgt de ABD-Courant (later het ABD-Blad) duurzaam vorm en worden de website (www.algemenebestuursdienst.nl) en nieuwsbrief belangrijker. Na enkele jaren is er online een 'smoelenboek' te zien van alle TMG-leden.

3. *Vak, visie en perspectief.*

Hoewel de organisatie van de Rijksdienst niet in alle coalitieakkoorden centraal staat sinds 1998, is er in deze fase van de ABD een opleving van de aandacht voor vernieuwing van de Rijksdienst. In 2007 wordt er een project-SG 'Vernieuwing Rijksdienst' benoemd. In het programma 'Vernieuwing Rijksdienst' worden verschillende functieprofielen van de Rijksdienst drastisch geüniformeerd, wat past in het denken over kerncompetenties voor generalistische managers.

In tegenstelling tot de DGABD wordt deze project-SG lid van het overleg van de secretarissen-generaal (SGO). Dit leidt (opnieuw) tot discussie over de vraag of de DGABD geen secretaris-generaal (SGABD) moet worden. De ABD is nadrukkelijk onderdeel van deze (poging tot) vernieuwingsbeweging, maar het Bureau ABD is niet in the lead.
Sinds het ontstaan van de ABD is haar Bureau (en daarmee de verantwoordelijkheid) ondergebracht bij het Ministerie BZK. Hoewel deze keuze – gezien de verantwoordelijkheden van dit bestuursdepartement met haar shared services waaronder P-Direct – niet onlogisch is, en internationaal herkenbaar, is er toch discussie over de institutionele ophanging van de ABD. Een variant op dit scenario dat geopperd wordt, is het 'ophangen' van DGABD binnen het ministerie van Algemene Zaken, in plaats van bij BZK. Dit zou de SG van Algemene Zaken tot een 'hoofd Rijksoverheid' of 'cabinet secretary' naar Brits model maken (zie bijvoorbeeld advies Rob/Rfv 2015). Een derde variant die de revue passeert met betrekking tot de ophanging van de ABD is het gemeentelijke model, waarin een 'rijkssecretaris' (als rijksequivalent van de gemeentesecretaris') verantwoordelijk is voor de gehele Rijksdienst en dus ook voor de ambtelijke benoemingen. Daar wordt (tot op heden) verder geen vervolg aan gegeven.

1.5. 2016-HEDEN: AANPAK OPGAVEN MET LEIDERSCHAP

Vanaf ongeveer 2016 begint de meest recente fase van de ABD. Na wederom een decennium van institutionalisering en professionalisering verandert de toon en de context van de ABD. Het doel wordt om maatschappelijke opgaven aan te pakken en leiderschap werd het adagium, voortbouwend op invloedrijke publicaties van onderzoekers zoals Paul 't Hart ("Ambtelijk vakmanschap 3.0") en Nikol Hopman en Caspar van den Berg ("Nieuw Publiek Leiderschap"). Deze periode valt samen met de leiding van directeuren-generaal ABD Loes Mulder (2014 -2016, net als Leijten was zij slechts kort DGABD) en vervolgens Bram de Klerck (2016-heden).

1. Benoeming, mobiliteit en beloning

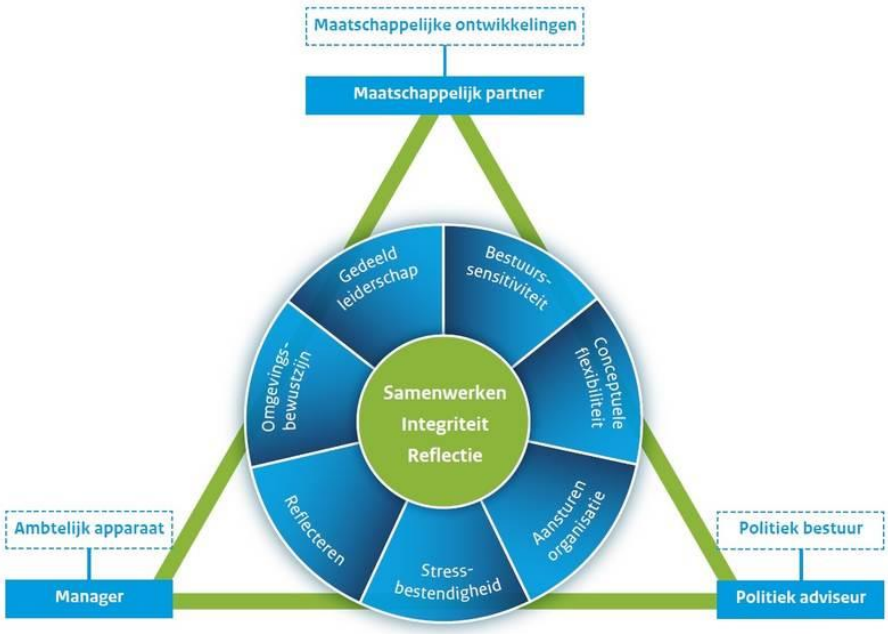
Ook in de derde fase blijft mobiliteit belangrijk. In het ABD-blad laat minister Blok (Wonen en Rijksdienst) optekenen dat ook directeuren verplicht na zeven jaar moeten vertrekken (ABD-blad 2016: 5). Jaren nadat de eerste stap richting mobiliteit is gezet, wordt 'mobiliteit nu de norm' (ibid: 6) en wordt dit omschreven als een 'logische stap' (ibid: 7). Dit krijgt in 2017 bijvoorbeeld vorm door de toetreding van de ambtelijke top van het ministerie van Buitenlandse Zaken tot de TMG. Daarmee zijn, na 22 jaar, alle departementen toegetreden tot de ABD. Ook wordt de ABD nogmaals uitgebreid met de schaal 15 en het restant van schaal 16 (zij die nog niet onder de ABD vielen) en enkele andere managers. Dit is een grote toename voor de ABD waarmee het collectief van

managers uitbreidt met ongeveer 800 functies. Voor deze managers is de ABD geen werkgever, maar heeft zij wel (gedeelde) verantwoordelijkheden qua management development, ontwikkeling, training en werving en selectie.

Een nieuwe ontwikkeling is echter het lage aantal kandidaten voor ambtelijke topfuncties (Van den Berg et al., 2019). Voor vacatures binnen de TMG zijn er soms maar één of een twee plausibele kandidaten. Tegelijkertijd zijn er voor TMG-kandidaten soms maar beperkte doorgroeimogelijkheden. Ook lijken ambtenaren *te* mobiel geworden. Er is sprake van een vermeende 'hypermobiliteit' (zie Deelstudie 2, 4 & 5). Dat betekent dat topambtenaren relatief kort dezelfde functie vervullen. Volgens het 3-5-7 model – 'groei-bloei-doei' – kunnen topambtenaren zich dan wel inwerken op een nieuwe functie, maar is de bloeiperiode relatief kort omdat zij al snel voorsorteren op een nieuwe functie. Dit is tevens gerelateerd aan het tekort aan beschikbare functies voor TMG-leden (zie ook Van den Berg et al., 2019).

2. Loopbaan, competentie en ontmoeting

Uit de 'Nieuwe visie op publiek leiderschap' van Bureau ABD uit 2016 blijkt dat de topambtenaren ('publieke leiders') over drie kernkwaliteiten moeten beschikken: Samenwerken, integriteit en reflectie. Ook vervullen overheidsmanagers drie rollen: politiek adviseur, manager van de ambtelijke organisatie en een maatschappelijk partner richting de 'buitenwereld' (Zie ook: 't Hart & Tummers 2019). Daartoe moeten topambtenaren zeven competenties kunnen aanwenden. Deze zijn bestuurs-sensitiviteit, conceptuele flexibiliteit, aansturen organisatie, stressbestendigheid, reflecteren, omgevingsbewustzijn en gedeeld leiderschap. Onderstaande Figuur 1.1 uit publicaties van het Bureau ABD geeft hiervan een samenvatting:



Figuur 1.1 Kernkwaliteiten, rollen en competenties van ABD-managers

Met name de derde rol, 'maatschappelijk partner' wordt benadrukt door Bureau ABD. Tegelijkertijd blijkt uit een casestudy van Bureau ABD in een recent OESO-rapport dat veel topambtenaren moeite hebben om deze rol te vervullen omdat zij veel tijd aan interne processen besteden (OESO, 2020).

3. Vak, visie en perspectief

In 2016 presenteert Bureau ABD haar 'nieuwe visie op leiderschap'. Deze visie is geïnspireerd door eerdere onderzoeken van o.a. Paul 't Hart (2014a, 2014b) en Nikol Hopman en Caspar van den Berg (2015). Leiderschap is inmiddels de lingua franca van de ABD. Het markeert een omslag in het denken binnen de ABD. Bij haar genesis in 1995 was 'leiderschap' nog een besmet woord dat te veel associaties met autoritair bewind had. Toen was 'management' hét moderne woord. Deze visie op leiderschap legde nadruk op reflectie, integriteit en samenwerking. Ook het gedachtegoed van Harvard-hoogleraar Mark Moore en zijn nadruk op het creëren van publieke waarde staan in de belangstelling (Moore, 1995, 2013). Het werk van ambtelijke managers moet zich richten op maatschappelijke opgaven – problemen in de 'leefwereld' – en niet meer op de 'systeemwereld' of de organisatorische structuur waarbinnen men werkt. De maatschappelijke opgave of 'de bedoeling' staat in deze fase centraal. Niet de organisatievorm, de tijdelijke functie die men vervult of de specifieke domeinkennis, maar het integraal werken aan het oplossen van een maatschappelijk vraagstuk is de norm.

De sfeer binnen Bureau ABD en haar ontwikkelprogramma is verzakelijkt. De trainingen, zoals de APPs, zijn inmiddels relatief kort en bondige trainingen met een cognitieve insteek. Volgens sommige respondenten is dit zelfs 'te cognitief'. Volgens een respondent komt dat door 'rationele cultuur' bij de ABD en het gebrek aan 'gevoel voor symboliek'. Er zou meer aandacht moeten zijn voor de 'menselijke' en 'mythische aspecten' van het ambtelijke management.

1.6. PATRONEN IN HISTORISCHE ONTWIKKELING ABD

In deze deelstudie hebben wij de historische ontwikkeling en institutionalisering van de Algemene Bestuursdienst geschetst, van haar aanloop, oorsprong en beginfase, via de groei en ontwikkeling, tot aan de huidige situatie. In 25 jaar tijd is er veel ontwikkeld en heeft de ABD een volwaardige plaats verworven in het Haagse bestel, zowel formeel als informeel: de ABD is gegroeid, zowel qua aantallen posities, schalen en mensen, als qua instrumenten; de ABD heeft in allerlei opzichten een verplichtend karakter; de ABD is werkgever van de TMG-groep; de ABD verhoudt zich tot alle ministeries als het gaat om werving & selectie en opleiding & ontwikkeling. De ABD is daarmee moeilijk weg te denken, met andere woorden, de ABD is geïnstitutionaliseerd. Die institutionalisering is evenwel niet zonder discussies. Al met al kunnen we de volgende vier patronen identificeren:

1. De ABD als onvermijdelijke maar tevens spanningsvolle modernisering van management

a. Het ontstaan en de evolutie van de ABD moet in een historisch perspectief geplaatst worden. Zij is geïntroduceerd om politieke sturing effectiever te maken, verkokering te voorkomen, en de overheid meer bij de tijd te brengen, inclusief de tijd van

'management'. De ABD kan als modernisering van ambtelijk management worden beschouwd.

b. Dit is bij aanvang zowel profijtelijk voor het ambtelijk management zelf, alsook voor politieke aansturing. Het is in potentie een politiek-ambtelijke 'win-win' situatie, en dat werd vooral in de beginfase ook zo gevoeld en benadrukt.
c. In de uitwerking van het stelsel zitten echter ook spanningen: de modernisering roept voortdurend vragen op, mede door externe beeldvorming en kritieken (zie verder deelstudie 2), maar ook door intern debat en concrete politiek-ambtelijke ervaringen. Belangrijke vragen zijn: ontstaat er niet te veel mobiliteit?, is 'leiderschap' niet te vaag?, worden managers niet te veel 'procesmanagers'?, hoe zit het met de benodigde inhoudelijke kennis van topambtenaren? Dat geeft dat de modernisering van management door de tijd heen vaak meer 'win-lose' of zelfs 'lose-lose' gevoelens betreft dan politiek-ambtelijke 'win-win'.

2. *De verbreding en verdieping van de ABD*
   a. De achtereenvolgende directeuren-generaal (DG's) ABD zijn medebepalend geweest voor het verder verwoorden van de visies en versterken van accenten.
   b. Gedurende 2012-2016 is de zittingstermijn van twee opeenvolgende DG's kort geweest. Beide DG's werden vervolgens zelf SG.
   c. Door de jaren heen is het bereik van de ABD groter geworden. Naast de aanvankelijke uitbreiding met schaalniveaus en de latere toevoeging van ABD Interim en ABDTOPConsult worden thans ook andere publieke organisaties zoals zbo's en de politie en zijn relaties met gemeenten gelegd (inclusief politiek-bestuurlijke functies).
   d. Tegelijkertijd is de MD-aanpak formeler en strikter geworden, bijvoorbeeld door de stringent toegepaste 3-5-7-systematiek.
   e. Vooral het 3-5-7-model en de vermeende verhoogde doorloopsnelheid van ambtelijke managers wordt kritisch bezien. Het model waarin managers 3 jaar de tijd nemen om de organisatie en de inhoud te leren kennen, vervolgens twee jaar volledig ingewerkt kunnen werken en daarna nog twee jaar de tijd hebben om een andere positie te vinden, krijgt kritiek. Dit 'groei-bloei-doei-model' wordt al snel gepercipieerd als 'groei & doei'.

3. *Strategische doelen van de ABD*
   a. Sinds het ontstaan van de ABD is er een streven naar meer diversiteit in de ambtelijke top. Aanvankelijk gaat het vooral om de man/vrouw verhoudingen in de topposities, later tevens om andere kenmerken, zoals etniciteit.
   b. Er wordt al langer gezocht naar mogelijkheden om de uitwisseling tussen publieke en private managers te versterken, onder andere via ABD PLEX. Dat lukt niet goed.
   c. Gedurende de levensduur van de ABD wordt er in de jaarverslagen gewaarschuwd voor de vergrijzing van de ambtelijke top en de risico's die dat met zich meebrengt. Deze risico's zijn bijvoorbeeld versnelde uitstroom, borging van cruciale managementposities, verlies van institutioneel geheugen, etc.

d. De ABD wil een bijdrage leveren aan de versterking van de (rijks)overheid, hoewel daar ook andere programma's voor opgezet zijn zoals via de project SG 'Vernieuwing Rijksdienst' en enkele initiatieven vanuit het SG-overleg. Ondertussen heeft het Bureau ABD zich vooral beziggehouden met werving en selectie. De ABD is eerst en vooral een MD-stelsel gebleven.

e. Ofschoon de ABD een instrument geweest om niet alleen ambtelijke management te versterken maar tevens het politieke primaat (zie boven), is de invulling van de ABD als stelsel eerste en vooral ambtelijk gebleven, met nadruk op werving & selectie en management development. De ABD heeft zich minder ontwikkeld als ambtelijke tegenmacht die een politieke rol speelt.

4. De ABD als hybride fenomeen

De ABD is sinds haar oprichting een hybride fenomeen. Deze hybriditeit zien we op verschillende manieren terug in de uitwerking (en werking) van het stelsel ABD:

a. Voor alles kent de ABD een (blijvende) hybriditeit tussen centraal en decentraal MD-beleid. De TMG is onderdeel geworden van een centrale MD-aanpak (TMG-leden 'vallen onder' de ABD), de subtop kent een decentrale aanpak, via de ministeries. Het toont de ABD als een hybride collectief van topambtenaren die zowel departementaal als centraal georganiseerd zijn.

b. Vervolgens is de institutionele ophanging van de ABD hybride. Het Bureau ABD zelf is formeel opgehangen aan het ministerie van BZK, en de DGABD is lid van de bestuursraad van BZK, maar de ABD werkt ten dienste van de gehele Rijksoverheid. Het mandaatbesluit 2020 van het Ministerie van BZK onderstreept de hybride positie van de DGABD, door aan te geven dat het mandaat van de secretaris-generaal niet van toepassing op de DGABD is indien dit het werk van Bureau ABD aangaat.

c. Binnen het ministerie van BZK is de ABD een 'gewoon' directoraat-generaal, maar ook weer niet. Vooral de relatie met DGOO (waar de ABD ooit uit voortgekomen is, destijds DGMP geheten) en de directie A&O is dubbel: enerzijds versterken beide het openbaar bestuur, vooral door ambtenaren te versterken; anderzijds dienen beide andere circuits en andere doelen. Bureau ABD voert DGOO-beleid uit, maar wordt daar ook zelf op aangekeken omdat zij werkgever van topambtenaren is.

V: Deelstudie 2: Beelden rond de ABD

2.1. HET BELANG VAN BEELDVORMING

De beeldvorming rond de Algemene Bestuursdienst is expliciet onderdeel van onze onderzoeksopdracht. Diverse 'beelden' rond de ABD hebben een belangrijke rol gespeeld in hoe verschillende belanghebbenden de ABD zien en beoordelen. Die beelden hebben zich vooral publiek en politiek gezet, vooral rond en op afstand van de ABD. Maar tijdens onze interviews zijn wij ook via direct betrokken respondenten op kritische beelden gestuit. De ABD wordt met andere woorden niet alleen 'van buitenaf' kritisch bekeken, ook van 'binnenuit' kritisch gevolgd.

Deze beelden zijn niet neutraal. De beelden beïnvloeden wat men van de ABD verwacht, hoe men anticipeert op handelen vanuit Bureau ABD of overheidsmanagers die onderdeel zijn van de ABD. Uiteindelijk beïnvloeden zij ook de legitimiteit en statuur van de ABD als belichaming van de ambtelijke top van de Rijksdienst. De beelden gaan over de diverse lagen van ons onderzoeksmodel, variërend van 'rare', bijvoorbeeld 'te zweverige' MD-acties (laag 1), via 'gebrekkig functionerende' managers (laag 2), via een 'kaste van managers' (laag 3) tot 'een Rijksoverheid zonder inhoud' en met 'misstanden' laag 4). Tezamen zullen de beelden bovendien de statuur van de ambtelijke toppen en daarmee van de Rijksdienst aantasten, wat de analyse van wie dat weerspreekt extra interessant maakt.

In deze deelstudie analyseren we vooral de publieke en publicitaire beeldvorming rond de ABD op systematische wijze. Dit geeft antwoord op deelvraag 9 (zie Bijlage I):

9. Wat is de (publieke) beeldvorming van en rond de ABD?

Aanpak

Deze vraag beantwoorden we op drie manieren. Allereerst analyseren we de handelingen van de Tweede Kamer en kijken we hoe er in het parlement over de ABD wordt gesproken en welke beelden daar aanwezig en/of dominant zijn. We bestuderen de Tweede Kamer omdat dit uiteindelijk het hoogste politieke gezag aangaande de ABD vertegenwoordigt. Ook zijn er in de afgelopen tijd verschillende uitingen in het parlement geweest die een nadrukkelijke impact hadden op de ABD (en die de aanleiding voor dit onderzoek vormden).

Ten tweede kijken we naar beeldvorming in de media. Dat doen we door het bestuderen van beeldvorming in de landelijke kranten. We bestuderen landelijke kranten omdat deze toonaangevend zijn in de beeldvorming rond de ABD. Een recent voorbeeld is het vijfluik in NRC van februari 2020 waarin de ABD, haar werkwijze en effecten uitvoerig in werden belicht.

Tot slot kijken we naar de beeldvorming rond de ABD die binnen de Rijksdienst is ontstaan. Op basis van onze gesprekken hebben we een rijk beeld gekregen van hoe ambtelijke managers tegen de ABD aankijken en daar over praten.

De beeldvorming in deze eerste twee arena's (Kamer en Kranten) staan niet op zichzelf, maar hebben betrekking op elkaar. Ze beïnvloeden elkaar en volgen elkaar op. Wij denken dat de analyse van zowel Kamer en Kranten de beeldvorming goed in kaart kan brengen. De beeldvorming staat ook niet op zichzelf omdat zij in de tijd geplaatst moet worden. Daarom gaan we voor zowel de Handelingen als de kranten 25 jaar terug in de tijd. Zo presenteren we dus een analyse die 25 jaar overspant.

We laten andere (sociale) media, televisie, eerste Kamer, notulen van de Ministerraad en andere archieven bewust buiten beschouwing, mede omdat het onderzoek beperkingen kent. Deze bronnen zijn uiteraard wel van belang en medebepalend voor de beeldvorming rond de ABD. Ze zullen evenwel ook hun weerslag hebben in de landelijke kranten en in de plenaire debatten van de Tweede Kamer. Zo nemen we deze signalen indirect mee.

2.2. BEELDBEPALENDE MOMENTEN

De beeldvorming rond de ABD is ontwikkeld rond een aantal beeldbepalende momenten die een stevige en blijvende impact hebben op hoe men naar de ABD kijkt. De ABD begon – en werd ook zo gepresenteerd – als een 'bestuurlijke vernieuwing'. Het was daarmee een uiting van nieuw 'paars elan'. Ook was de ABD een instrument dat tot het 'herstel van het politieke primaat' kon leiden. Hiermee was de ABD, voor politici, een uitkomst voor de omgang met de machtige topambtenaren van de jaren '90. Waar 'paars' op meerdere beleidsdomeinen een andere toonsoort inzette, was dit ook een breuk met het strategisch-monisme van de periode-Lubbers: de ABD was een instrument om de ambtelijke macht te beperken. En passant was het beeld ook een nadrukkelijke 'modernisering' van de organisatie van de Rijksoverheid en bood het mogelijk ook bezuinigingsperspectief doordat het personeelsbestand van de overheid 'flexibel' werd.

Na de oprichting en voltooiing van de ABD verdwijnt zij goeddeels uit de belangstelling van politiek en pers, maar duikt zij regelmatig op als gevolg van *incidenten* en *affaires*. Een aantal beeldbepalende momenten en 'stresstesten' zijn de *clashes* tussen minister en topambtenaar. In 1997 neemt Minister Borst-Eijlers afscheid van haar SG, wat tot vragen in het vragenuur van de Tweede Kamer leidt, inclusief vermeldingen van de ABD als een 'goudgerande springplank'. Een aantal jaar later speelt er de bekende clash tussen minister Bomhoff (LPF) en een topambtenaar van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in 2002. De poging van de minister om de directeur-generaal

te ontslaan bij diens aantreden leidt tot een publicitaire rel, vragen aan de minister-president en is onderdeel van de politieke revolte in 2002. Echter, het was ook een beeldbepalend moment omdat hier een minister openlijk de ABD-procedures onder druk zette.

In 2004 verschijnt een longread in NRC Magazine *'Wat doe jij voor de maatschappij?'* dat uitgebreid ingaat op de werking van de ABD (Van Oostveen, 2004). Het schetst een beeld van 'zweverige' opleidingen waarin deelnemers aan *'stokgevechten'* doen en *'bomen knuffelen'*. Het artikel slaat in als een bom onder topambtenaren en het geschetste beeld blijkt hardnekkig: in 2020 herinneren de meeste gesprekspartners het artikel zich als de dag van gisteren.

Tenslotte zijn er verschillende *beleidsfiasco's* die nadrukkelijk gekoppeld werden aan de ABD en de bestaande beelden over 'gebrek aan kennis van zaken' bij topambtenaren en/of een 'baantjescarrousel' voor disfunctionerende ambtenaren. Dat is van meer recente datum. Dit gebeurde onder meer bij de NZa, waar de affaire-Gotlieb een indringende aanklacht tegen 'de procesmanagers' bleek. Ook werd er bij de NZa afscheid genomen van twee bestuurders vanwege hun declaratiegedrag, waarna één van hen *'op de bank'* bij de ABD terechtkwam. De aanhoudende onrust in de ambtelijke top van het ministerie van Justitie en Veiligheid (2014-2019) is een beeldbepalend moment, met veel kritiek op de 'kundigheid' – of beter, het gebrek daaraan – in de ambtelijke top. Het meest recente voorbeeld is de Toeslagenaffaire bij de Belastingdienst waar het management niet in staat (b)lijkt om de maatschappelijke verwachtingen waar te maken. Die affaire was de aanleiding voor de indiening van de motie Lodders c.s., van december 2019, waar dit onderzoek uit voortkwam. Het is tekenend dat deze motie voortkwam uit een beleidsdiscussie (over toeslagen en de Belastingdienst) en niet uit een systeemdiscussie (bijvoorbeeld in de vaste Kamercommissie BZK).

Door deze beeldbepalende momenten zien we een aantal beelden terugkeren, die zoals gezegd duidelijk aan ons 4-lagenmodel te koppelen zijn.

Laag 1 (MD-acties)

- De ABD zorgt voor "doorgeschoten mobiliteit"
- De ABD is veilig, het is "als gespreid bedje"

Laag 2 (leidende managers)

- "De minister uit de wind houden" is de "kerntaak" van topambtenaren geworden
- "Disfunctionerende topambtenaren krijgen altijd weer een nieuw baantje"

Laag 3 (krachtig management)

- De ABD is gesloten, er is "geen uitwisseling met bedrijfsleven"
- "Topambtenaren zijn procesmanagers zonder echte kennis van zaken"

Laag 4 (kwalitatief hoogstaande Rijksdienst)

- De Rijksoverheid is een "Baantjescarrousel" geworden

Naast deze kritische beelden komen we overigens ook andere beelden tegen, die aanzienlijk positiever zijn over de kwaliteit van de ABD. Dit zijn beelden zoals:

- ”Rouleren als modernisering”
- ”Nederland heeft beste Rijksdienst ter wereld”

2.3. DRIE FASES IN PARLEMENTAIRE BEELDVORMING ABD

Om meer precies te analyseren hoe er in de Tweede Kamer over de ABD wordt gesproken hebben wij een trefwoordenanalyse uitgevoerd. Hiervoor hebben wij de handelingen van de plenaire vergaderingen van de Tweede Kamer voor de jaren 1995-2020 doorzocht op ‘Algemene Bestuursdienst’ en het goed ingeburgerde ‘ABD’. Deze zoekopdracht leverde 123 brondocumenten op. Een flink deel van deze handelingen gaat niet nadrukkelijk in op de Algemene Bestuursdienst, maar noemt deze *en passant*. Ook betreffen een aantal Handelingen zogenaamde ‘ingekomen stukken’ die afkomstig zijn vanuit Bureau ABD maar niet de ABD bespreken. Na het zorgvuldig lezen (en intercollegiale toetsing) hebben we uiteindelijk 88 (van de 123 brondocumenten) geanalyseerd.

De aandacht voor de ABD concentreerde zich in de jaren 1995-1998 (de begin- en opstartfase van de ABD) en het parlementaire jaar 2019-2020 (de recente actualiteit). In de tussenfase werd de ABD nauwelijks genoemd. Er gaan jaren voorbij dat de ABD niet of slechts eenmaal werd genoemd in de Tweede Kamer (2003; 2005; 2009; 2010; 2013; 2017). In 18 van de 25 onderzochte jaren werd de ABD vijf keer of minder genoemd in de plenaire zaal van de Kamer. Wanneer de ABD werd besproken in de Kamer was dat vooral tijdens begrotingsbehandelingen van het ministerie BZK, AZ of BuZa. Een enkele keer viel de ABD tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen (bijvoorbeeld 1997; 2002 en 2019) of werd de ABD gekoppeld aan incidenten bij de Politie (1996), NZa (2014) of Belastingdienst (2020).

In de manier waarop de Kamer spreekt over de ABD onderscheiden we grofweg drie fases:

1. *De ABD is een veelbelovende vernieuwing die navolging verdient (1995-2007)*
2. *De ABD blijkt feilbaar (207-2018)*
3. *De ABD maakt politieke verwachtingen niet waar (2019-heden)*

1. De ABD is een veelbelovende vernieuwing die navolging verdient (1995-2007)

De eerste fase in de parlementaire beeldvorming van de ABD is verreweg de langste fase. Vanaf haar oprichting in 1995 tot ongeveer 2012 is de ABD een uiting van de ‘moderne’ en ‘flexibele’ overheid. Kamerleden en bewindspersonen verdedigen het stelsel, zien uit naar uitbreiding van de ABD en stellen het idee van roulerende topmanagers voor bij andere sectoren zoals de Politie, het OM, Buitenlandse Zaken en het lokale bestuur. In de beginjaren manen Kamerleden de Minister van Binnenlandse Zaken tot haast bij het vormen en optuigen van de ABD. Kamerlid Mateman (CDA) zei in oktober 1995: *“De eerste aanzetten [voor de ABD] zijn er op dit ogenblik, maar wij hebben het gevoel dat het allemaal nog wat mager en voorzichtig is. Ik zou daarom willen pleiten voor meer slagvaardigheid.”* Ook D66-lid Versnel-Schmitz roept het kabinet op om de ABD *‘met verve’* uit te voeren en benadrukt: *“Wij vinden de Algemene bestuursdienst ontzettend belangrijk, met name het opengooien van de*

departementale ramen naar elkaar, zodat men ook eens weet hoe het bij andere departementen daadwerkelijk van binnen functioneert. Dat werkt alleen maar positief en dat werkt integraal bestuur in de hand." De ABD is zo een manier om de *'departementale ramen open te doen'* en een frisse wind te laten waaien. In najaar 1999 is de PvdA teleurgesteld over het tempo waarmee de ABD gerealiseerd wordt: *"De PvdA staat positief tegenover de uitbreiding van de ABD met schaal 16 en 15. Waarom moet dit echter allemaal zo langzaam gaan?"* (14/10/1999, Kamerlid Duijkers).

In september 1997 verdedigt premier Kok de ABD: *"topambtenaren hebben nu een perfect systeem voor de algemene bestuursdienst. Daar vindt een briljante selectie plaats."* Ook premier Balkenende verdedigt de ABD en haar benoemingsprocedures tijdens de regeringsverklaring van 2002: *"Verder geldt dat altijd de ABD-procedures gevolgd dienen te worden. De overheid behoort een goed en zorgvuldig werkgever te zijn."*

Ook lijkt de ABD in deze eerste fase een leverancier te zijn van krachtige managers. In april 2009 verzoekt Kamerlid Heijnen (PvdA), bij zoeken naar een ervaren bestuurder voor een netelige klus: *"Wil de minister behulpzaam zijn bij het vinden van zo'n belangrijk iemand, bijvoorbeeld uit de Algemene Bestuursdienst?"* Ook denken Kamerleden dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken zou kunnen profiteren van de ABD. Geheel in de geest van de roulerende manager, roept VVD-lid Ten Broeke daartoe op in november 2011: *"Ook binnen het postennetwerk ziet de VVD graag dat er werk wordt gemaakt van een modern personeelsbeleid. Meer ambassadeurs en andere diplomaten zouden hun wortels moeten kunnen hebben in hun expertise en niet uitsluitend in het ministerie van Buitenlandse Zaken. Waarom zou een landbouwambtenaar van het ministerie van EL&I geen diplomaat in Egypte kunnen worden of een directeur van Rijkswaterstaat geen ambassadeur in Bangladesh of in Thailand?"* Ten Broeke vervolgt zijn hoop: *"dat de ABD niet door Buitenlandse Zaken als een algemene bestuursdreiging wordt opgevat? Wat ons betreft kunnen diplomatie en Rijksdienst van elkaar leren."*

Gedurende haar eerste 12 jaar kan de ABD rekenen op *goodwill* van de Kamer. Dat wil niet zeggen dat er geen kritiek was, of dat de Kamer geen oog had voor de neveneffecten van de ABD. De zorg omtrent verlies aan kennis door rouleren van topambtenaren is zo oud als de ABD zelf. Al in april 1995 werd er gewaarschuwd voor verlies aan *'collectief geheugen'* door GPV-lid Van Middelkoop. Ook leiden ontslagincidenten tot discussie over de *'goudgerande springplank'* die de ABD biedt (september 1997, tevens in 2002). Hoewel de ABD een einde maakte aan de *'gouden handdrukken'* waarmee eerder afscheid werd genomen van topambtenaren, leek dit er toch verdacht veel op. Lansink (CDA), tevens in 1997: *"Wanneer van een gouden handdruk geen sprake is, dan is er toch sprake van een zilveren ketting die, gelet op de wederzijdse inspanningsverplichting, nog tamelijk lang kan doorwerken. [...] Gouden handdruk, zilveren ketting, it's all in the game."* Deze eerste signalen van kritiek en reflectie vormen een opmaat naar de tweede fase in de parlementaire bejegening van de ABD.

2. De ABD blijkt feilbaar (2007-2018)

Hoewel de ABD in de eerste jaren ook al feilbaar was, komt dit in de tweede beeldvormingsfase (2007-2018) nadrukkelijk aan de oppervlakte. Waar eerst het optimisme overheerste, lijkt dat in de tweede fase te bekoelen, hoewel er zelden openlijk aan het systeem getwijfeld wordt. In 2014 wordt

er afscheid genomen van twee bestuurders van de Nederlandse Zorgautoriteit vanwege hun declaratiegedrag. Eén van hen gaat aan de slag bij de ABD, waarbij hij zich zal gaan *"oriënteren op een nieuwe functie"* bij ABDTOPConsult, aldus Minister Schippers (juni 2014). Ook in verband met de casus-Gotlieb ligt de NZa dat jaar onder het vergrootglas. De gang van zaken wordt niet helemaal eerlijk gevonden. SP-lid Leijten merkt op 19 juni 2014 op: *"als er ergens iemand verdacht wordt van fraude met kinderbijslag of met een uitkering, wordt er direct, hangende het onderzoek, ingegrepen en wordt het geld teruggehaald. Streng, strenger, strengst. Als het echter om bestuurders gaat, gebeurt dat niet"* Het duidt op een opkomende zorg in de Kamer dat bestuurders en topambtenaren bevoordeeld worden in vergelijking met andere mensen. Wij lezen hier meer nadrukkelijk het sentiment: ook al klopt het systeem op papier, moeten we dit wel willen?

Tegelijkertijd houden verschillende Kamerleden bewindspersonen de ABD fier overeind. Minister Blok geeft in oktober 2014 aan dat hij de ABD wil uitbreiden: *"We gaan de dienstverlening van die Algemene Bestuursdienst uitbreiden naar de zelfstandige bestuursorganen en naar de vier grote gemeenten, omdat we het van belang vinden dat de uitwisseling met medeoverheden op een goede manier plaatsvindt."* Premier Rutte stelt de ABD in januari 2015 niet ter discussie: *"Het openstellen van vacatures via de Algemene Bestuursdienst is een standaardprocedure. Dit is dan ook niets bijzonders."*

Waar de ABD eerst leek te voorzien in geschikte kandidaten, bleek de pool later niet afdoende. Minister van Veiligheid en Justitie Opstelten kon geen geschikte kandidaat binnen de TMG vinden en zocht een kandidaat van buiten, aldus het debat van februari 2015: *"We hebben eerst intern gekeken of er mensen via de ABD beschikbaar waren. Die waren niet beschikbaar op het niveau dat wenselijk was."*

Toch zien Kamerleden dat de ABD niet voldoende bereikt. Met name genderdiversiteit kan op aandacht in de Kamer rekenen. Al eerder, in november 2007, roept Jonker namens het CDA op tot het *"(verder) bekwamen in genderdiversiteit"* voor de management development consultants van de ABD. Ook GroenLinks-lid Halsema vroeg in 2008 al aandacht voor meer vrouwen in de top. In oktober 2014 is Minister Blok tevreden met 27,5% vrouwen in de top, waarmee het strategische doel voor dat jaar behaald was. Vier jaar later, in oktober 2018, merkt PvdA-lid Kuiken op: *"we zijn nog niet klaar, want ik zie bijvoorbeeld alleen al bij de Algemene Bestuursdienst dat slechts een derde vrouw is. Ik zie dat Algemene Zaken slechter scoort dan het departement van Defensie."*

3. De ABD maakt politieke verwachtingen niet waar (2019-heden)

In de derde fase zien wij een nieuw beeld rondom de ABD: De ABD maakt de politieke verwachtingen niet waar. In de Algemene Politieke Beschouwingen van september 2019 verwoordt CDA-lid Heerma het als volgt: *"Ik zou het kabinet een suggestie mee willen geven, namelijk om ook iets te doen aan de managementcultuur die bij de Rijksoverheid is ontstaan. Ooit is het met recht ingesteld, maar ik denk dat de omloopsnelheid bij de ABD te hoog is en dat managers te snel van plek naar plek gaan om elders hun kunstje weer te gaan doen."* Hij vervolgt met: *"want het was vroeger inderdaad zo dat mensen 20, 25 jaar ergens zaten. Daar is toen een reactie op gekomen, de ABD, en toen is de omloopsnelheid omhooggegaan. […] en ik krijg — anderen herkennen dat misschien — van best wel veel kanten zorgen gesignaleerd dat*

die omloopsnelheid nu te hoog is en dat die vakinhoudelijke kennis niet voldoende tijd krijgt om te rijpen." Ook de VVD, bij monde van Lodders is in december 2019 kritisch: *"mijn fractie wordt wel kritisch over de zogenaamde Algemene Bestuursdienst […] Vanuit deze dienst kunnen ambtenaren van dienst naar dienst schuiven. De zorg daarover is overigens breder dan alleen de Belastingdienst. Topambtenaren die grove fouten maken en die in stand houden, zouden niet via de ABD weer op een andere plek terecht moeten komen."* Ook DENK-lid Azarkan doet een vergelijkbare uiting in januari 2020 als hij spreekt over: *"ABDTOPConsult, de banencarrousel voor topambtenaren met de bekende glazen vloer waar je nooit doorheen zakt, want je bent altijd verzekerd van een mooie baan."* SP-lid Leijten vat in datzelfde debat haar oproep kernachtig samen: *"Stop de banencarrousel!"*

De kritiek op de ABD is in deze periode niet van de lucht. Toch klinkt er weerwoord. Premier Rutte: *"Een stelletje draaiende topambtenaren". Dit is toch een uitspraak die je als serieus Kamerlid niet kan doen, Renske, mevrouw Leijten? Dat is gewoon niet reëel. Zo kan je toch niet over onze ambtelijke top praten? Echt, sorry."* Ook Edgar Mulder (PVV): *"Niemand beweert dat er niet veel kwaliteit is bij de ambtenarij in Nederland en bij de ambtelijke top."* In reactie voegt Stoffer (SGP) toe: *"ik wil ook vanaf deze plaats nadrukkelijk waardering uitspreken voor de mensen die in de topmanagementgroep van de ABD zitten. Die mensen werken ongelooflijk hard, ongelooflijk veel uren. En als wij hier te veel discussiëren over wat ze doen, dan krijg je dit soort goede mensen niet meer in deze club."*

Er is in deze fase dus van verschillende partijen expliciete steun en waardering voor de ABD, maar er is ook een brede zorg dat er 'iets niet goed zit' in de ABD. Er is sprake van een patroon, aldus Leijten (SP). Die zorg zit vooral op het vermeende '*wegpromoveren*' van '*disfunctionerende*' topambtenaren en het nijpende tekort aan inhoudelijke kennis van zaken van topmanagers op belangrijke plekken – in het bijzonder en meest actueel de Belastingdienst. De tegenstelling die beeldbepalend wordt is dat disfunctionerende topmanagers een nieuwe baan krijgen aangeboden, terwijl de gedupeerden van de Toeslagenaffaire nul op het rekest krijgen. In de Kamer ontstaat het beeld dat de ABD, de TMG in het bijzonder, de politieke en maatschappelijke verwachtingen niet waar kan maken. Dit culmineert uiteindelijk in de Motie-Lodders (december 2019).

Op het moment van schrijven (november 2020) lopen twee Parlementaire onderzoeken, een naar uitvoeringsorganisaties, en een naar de toeslagenaffaire (Belastingdienst). In de verhoren die de Tweede Kamer organiseert verschijnen vele (ervarings)experts, (voormalig) politici en politieke bestuurders en topambtenaren. De ABD speelt in die openbare verhoren slechts impliciet een rol.

2.4. DRIE PERMANENTE BEELDEN IN DE PERS

Voor het tweede element van deze deelstudie hebben wij geanalyseerd hoe er in de kranten tegen de ABD werd aangekeken en hoe men schrijft over de ABD. Via een trefwoordanalyse in alle kranten via online krantenzoekmachine NexisUni hebben wij voor de jaren 1995-2020 gezocht naar beelden over de ABD. De gebruikte trefwoorden waren naast het hoofdthema en de veel gebruikte metafoor 'baantjescarrousel' ook de namen van de respectievelijke DGABD omdat zij vaak genoemd werden in stukken die over de ABD verschenen:

- *Algemene Bestuursdienst*
- *Baantjescarrousel*
- *Benita Plesch*
- *Jan-Willem Weck*
- *Manon Leijten*
- *Loes Mulder*
- *Bram de Klerck*

Na het verwijderen van dubbele artikelen hebben we de artikelen gescand en irrelevante artikelen verwijderd. Ook hebben we artikelen met minder dan 300 woorden niet meegenomen. Dit waren overwegend 'personalia'-berichten die geen of weinig beelden over de ABD bevatten, anders dan dat zij het beeld over de ABD als *'vacaturebank'* bevestigden. De 114 resterende artikelen hebben we nauwkeurig gelezen en geanalyseerd. Daarbij blijken er uiteindelijk 94 relevant voor onze analyse. Dit betreffen zowel nieuws- en reportage-artikelen als opiniërende bijdragen en columns. Deze 94 artikelen leveren over 25 jaar gezamenlijk 212 typeringen van (deelaspecten van) de ABD op.

Daarbij valt een aantal zaken direct op. Ten eerste kan de ABD *niet* op aanhoudende belangstelling in de schrijvende pers rekenen. Er gaan jaren voorbij zonder vermelding van de ABD in de kranten (bijv. 2006; 2009; 2010; 2012; 2017). Ook is bijna de helft van de beelden afkomstig uit dit jaar (93 van de 212). Dat duidt op een enorme intensivering van de berichtgeving over de ABD in 2020. Hoewel de kranten eerder, bijvoorbeeld eind jaren '90, ook veelvuldig schreven over het wel en wee van topambtenaren, werd dat toen minder gekoppeld aan de ABD. Nu is dat gemeengoed. Beschouwingen over de ambtelijke top concentreren zich recentelijk op de ABD.

We brengen de 212 typeringen over de ABD terug tot drie min of meer structurele beelden die in de media over de ABD bestaan. Deze beelden zijn opmerkelijk stabiel. In tegenstelling tot de parlementaire discussie over de ABD verschillende fasen doorliep, zijn de huidige beelden over de ABD ook al ruimschoots kan herkennen in berichtgeving uit de jaren '90 en in de periode-Balkenende. Hoewel het drie kernachtige beelden zijn, kennen zij wel een mate van variëteit en verschillende accenten.

Deze beelden over de ABD zijn:

1. *"Topambtenaren hebben onvoldoende kennis van zaken"*
2. *"Topambtenaren zijn onaantastbaar en ongrijpbaar"*
3. *"De ABD is een uitzendbureau"*

1. Topambtenaren hebben onvoldoende kennis van zaken

Sinds het begin van de ABD is er een erkende spanning tussen mobiliteit en domein-gebonden kennis. Al in 1996 schrijft De Volkskrant *"Wat is het nadeel van rouleren? 'Dat je erg afhankelijk wordt van je medewerkers en collega's zolang je niet volledig bent ingewerkt. Je kennis schiet tekort.'"* (18 juni, 1996). Toch komt dit beeld pas echt op stoom rond 2007. Waar in de jaren '90 mobiliteit juist een

oplossing was voor de verkokering – Het Brabants Dagblad spreekt over het *'ei van Columbus'* (25-1-2020) –, is de mobiliteit tegenwoordig '*doorgeschoten*' en dat uit zich in een gebrek aan kennis. Oud-topambtenaar Riezenkamp vertelt in NRC: *'Moderne topambtenaren moeten mobiel zijn en om de paar jaar van functie wisselen, zodat "elk risico om inhoudelijke kennis op te lopen als een besmettelijke ziekte kan worden vermeden"* (NRC, 13-9-2008). In dit beeld heeft gebrek aan kennis heeft allerlei negatieve effecten waaronder beleidsfiasco's, inhuur externe consultants, slechte wet/regelgeving en haperend politiek-ambtelijke samenspel – je hebt immers kennis van zaken nodig om bestuurders tegen te kunnen spreken. De zorgen concentreren zich met name op de uitvoering van beleid: zijn er genoeg goede juristen bij het ministerie van Justitie? Zijn er nog gezaghebbende ingenieurs bij Rijkswaterstaat? Bij dit beeld horen termen als 'doorgeschoten mobiliteit', 'procesmanagers'.

2. Topambtenaren zijn onaantastbaar en ongrijpbaar

Het tweede, terugkerende beeld is dat topambtenaren onaantastbaar en ongrijpbaar zijn. Dit is een moderne variatie op het aloude 'politici komen en gaan, ambtenaren blijven altijd bestaan'. Als we dit beeld ontleden, blijken er verschillende betekenissen in te schuilen. Ten eerste bevat dit beeld het idee dat topambtenaren onaantastbaar zijn, omdat ze niet of nauwelijks beoordeeld worden – en dat beoordelen heeft ook geen effect. Zo meldde een kamerlid van de ChristenUnie in De Telegraaf: *"Het concept van een roulatiecircus is niet de manier waarop ik naar leiderschap kijk. Zo creëer je een rotonde van mensen die nooit een kwaliteitsbeoordeling krijgen."* (Telegraaf, 18-1-2020). In zijn veelgelezen column waarschuwt Tom-Jan Meeus in januari 2020 voor de onaantastbaarheid van topambtenaren. In zijn analyse was de ABD in de jaren '90 een manier om daarmee af te rekenen. Ondanks 25 jaar is het beeld van onaantastbare topambtenaren blijven bestaan. In het FD lezen wij dat de ABD *'zelfreinigend vermogen mist'* (26 mei 2016).

Veel metaforen gaan over de beschermde (rechts)positie van ABD'ers. Een greep:

- *Topambtenaren zijn aan het pluche geroest* (MT.nl, 1-1-2001).
- *ABD is een paraplu* (Telegraaf, 12-5-2015)
- *ABD is een glazen vloer waar je niet doorheen kan zakken* (FD, 23-1-2020)
- *ABD is een gespreid bedje* (De Volkskrant, 25-1-2020)
- *Baangarantie voor ABD'ers* (Telegraaf, 20-1-2020)
- *Je wordt niet ontslagen, maar krijgt een nieuw baantje* (Brabants Dagblad, 25-1-2020)

In dit beeld zijn topambtenaren niet alleen onaantastbaar, maar ook ongrijpbaar. Dat heeft alles te maken met de 'carrousel'. In deze terugkerende en pakkende metafoor is de ABD een carrousel geworden waarin topambtenaren ronddraaien of worden 'rondgepompt' en 'weggepromoveerd'. Als een topambtenaar niet goed functioneert, draait hij/zij door in de 'carrousel' en gaat hij/zij op een nieuwe plek opnieuw aan de slag. Er volgt in die betekenis geen consequentie voor falen. Vanuit het perspectief van de samenleving voelt dit onrechtvaardig – een toon die regelmatig terugkomt in de berichtgeving.

3. De ABD is een uitzendbureau

Het derde beeld dat door de analyse naar voren komt is dat de ABD een '*uitzendbureau*' is voor topambtenaren. Het is daarmee feitelijk een beeld over Bureau ABD en niet over de Algemene Bestuursdienst als collectief van overheidsmanagers – dit benadrukt de haast permanente Babylonische spraakverwarring die de ABD omhelst. In 1998 verwijst Trouw naar de ABD als *'een soort uitzendbureau van de overheid om topambtenaren van het ene naar het andere departement te verhuizen.'* (7 oktober 1998). In 2018 verwijst ook De Telegraaf naar *'dit ambtelijke uitzendbureau*.' Het beeld bevestigt de identiteit van de ABD als een 'vacaturebank' en daarmee gepaarde werving- en selectietaken.

2.5. EEN ANDER BEELD VAN BINNENUIT

In het derde deel van deze deelstudie belichten we de beeldvorming rond de ABD van binnenuit: het perspectief van topambtenaren uit en kenners van de Rijksoverheid. Zij zien de beeldvorming in de Kamer en kranten ook, maar zien allerlei nuances en letten op andere zaken. Toch herkennen zij een aantal van de geschetste beelden c.q. gebruiken ze die beelden zelf ook.

Hoewel onze gesprekspartners 'professionele distantie' betrachten, raakt dit onderzoek vaak ook een persoonlijke snaar. Een beeld als de 'banencarrousel' gaat direct over hun professionele aanzien, rechtspositie en het gezag dat zij genieten. Hoewel het beeld in de media is dat topambtenaren onaantastbaar en ongrijpbaar zijn, hebben veel topambtenaren juist het beeld dat zij zich moeilijk kunnen verdedigen tegen publieke verwijten (zie ook Van Dorp en 't Hart, 2019). In verband met de institutionele verhoudingen en de ministeriële verantwoordelijkheid hebben zij 'een ander' nodig die voor hen opkomt. In zijn boek met Wim Kuijken schrijft Paul 't Hart over de dynamiek tussen bewindspersonen en topambtenaren die ook onze gesprekspartners voor ogen hebben:

"Het is misschien wel de echte bottom line van politiek-ambtelijke samenwerking: wederzijds rolvast en loyaal blijven als het buiten guur is. Een goede ambtenaar brengt zijn bewindspersoon niet in de problemen (en als dat onverhoopt toch het geval is, licht hij hem onmiddellijk en uitputtend in en reikt hem oplossingen voor de ontstane problemen aan). Een goede bewindspersoon blijft voor zijn ambtenaren staan, ook wanneer de roep om schuld en boete op zijn schrilst is en het hem politiek kapitaal kost." ('t Hart & Kuijken, 2018: 133).

In de praktijk, zo schrijft ook 't Hart (2018:133) is dit niet altijd het geval. Topambtenaren kijken echter naar bewindspersonen om voor hen op te komen als er een collega "vermorzeld" dreigt te worden in de politiek-ambtelijke druk. Maar, zij kijken ook naar de ABD en in het specifiek de DGABD als werkgever en hopen dat hij/zij tevens rolvast en loyaal is, zo blijkt uit diverse van onze gesprekken. Dit toont de *ambivalentie* van de beeldvorming rond de ABD als collectief van ambtelijke managers: zij zijn enerzijds managers van grote ambtelijke organisaties en in die zin machtig; anderzijds zijn zij kwetsbaar en kunnen ze zichzelf niet goed verdedigen tegen kritiek van buiten.

Op basis van onze interviews bespreken we meer specifiek de beeldvorming van binnenuit aangaande de banencarrousel, het disfunctioneren van topambtenaren, de inhoudelijke kennis van topambtenaren en, tot slot, de institutionele ophanging van de ABD en haar leiding.

1. "De banencarrousel bestaat niet, maar is wel begrijpelijk"

De meeste topambtenaren vinden het beeld van de ABD als 'banencarrousel' van 'disfunctionerende' ambtenaren niet kloppen, maar wel begrijpelijk. Een SG benoemde zijn '*weerzin*' tegen dit beeld. Topambtenaren laten weten dat zij '*gewoon solliciteren*' op functies in een procedure waar ook anderen in meedoen. Er worden ook regelmatig interne kandidaten afgewezen. Ook kennen veel gesprekspartners gevallen waar iemand niet herbenoemd werd of vertrok naar een functie buiten de Rijksoverheid. Een topambtenaar nuanceert verder: *'je krijgt uiteindelijk wel een andere functie, maar bijvoorbeeld niet meer in de lijn. Dus, passend bij wat iemand wél goed kan'.* Los van de carrouselmetafoor zijn topambtenaren zich wel bewust van de relatief hoge mobiliteit. Men is zeer bewust van de rigide 3-5-7-regel die volgens een SG werkt als '*valbijl*'. Na zeven jaar is het voorbij en moet je stoppen met je functie. Omdat veel topambtenaren aangeven door hun (lange) loopbaan binnen de Rijksoverheid ze niet eenvoudig over kunnen stappen naar andere sectoren, komen ze vooral in aanmerking voor functies in de Rijksoverheid. In die zin vinden zij de ABD een soort '*Hotel California,*' zoals een gesprekspartner het uitdrukte (refererend aan het nummer van de Eagles): *you can check out anytime you like, but you can never leave…*

Andere (voormalige) topambtenaren geven ook aan het beeld niet correct te vinden, maar het wel te begrijpen. Een respondent spreekt voor een aantal collega's met zijn analyse: *'Er is niet altijd een goede analyse van of iemand schuldig is, maar er is wél een drang om een daad te stellen. Daarom worden managers dan elders geplaatst'*. Dit soort praktijken werkt de beeldvorming rond de banencarrousel in de hand, denken topambtenaren. Zij zien die dan ook niet als een strikt ambtelijke dynamiek waarin mensen worden '*rondgepompt*', of banen worden '*verdeeld*', maar als een uiting van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Juist omdat de ABD deels is opgericht om het primaat van de politiek te herstellen, is de ondergeschiktheid van topambtenaren aan de politiek een kernonderdeel van hoe topambtenaren naar de banencarrousel kijken. Zij voeren complexe politieke opdrachten uit die niet altijd consistent, mogelijk of voldoende gefinancierd zijn. Zo krijgt 'disfunctioneren' volgens topambtenaren al snel een 'politieke' invulling in plaats van een persoonlijke of ambtelijke invulling. In plaats van 'ambtelijk disfunctioneren' zien zij ook nadrukkelijk onmogelijke 'politieke opdrachten'.

2. "Inhoudelijke kennis is niet alleen dossierkennis"

Een tweede element is het beeld dat, onder andere door het mobiliteitsbeleid van de ABD, topambtenaren inmiddels managers 'zonder inhoud' zijn geworden. Veel uitvoeringsproblematiek wordt daar ook mee in verband gebracht. In de beeldvorming missen zij inhoudelijke kennis. Ook dit zien topambtenaren anders. Sterker, voor hen betekent 'inhoudelijke' kennis niet direct 'kennis van dossiers' of beleidsinhoudelijke kennis. Als manager van grote (uitvoerings)organisaties met veel uiteenlopende dossiers kúnnen zij niet inhoudelijk op de hoogte zijn van alle dossiers – uitzonderingen daargelaten. Uit onze gesprekken kwam vooral naar voren dat topambtenaren hun

toegevoegde waarde zien op andere niveaus. De 'inhoudelijke' kennis van mensen aan de top van overheidsorganisaties bestaat niet uit gedetailleerde dossierkennis of beleid, maar juist uit kennis over het beleidsveld, de politiek van het domein, de verhoudingen en de hoofdrolspelers. In de taal van Max Weber, het gaat vooral om Dienstwissen niet alleen om Fachwissen.

Dat neemt niet weg, dat dossierkennis van belang is en wel om twee redenen, aldus onze gesprekspartners. Allereerst is gedetailleerde dossierkennis soms nodig om effectief de verhoudingen in te kunnen schatten, bewindspersonen te adviseren of om de verhoudingen te kunnen wegen. Details zijn soms strategisch en doen ertoe. In de praktijk proberen topambtenaren deze detailkennis te ontsluiten door zelf goed geadviseerd te worden door hun medewerkers. Naar mate topambtenaren langer een functie vervullen, raken ze meer vertrouwd met de details van dossiers die met die functie te maken hebben. Ten tweede is dossierkennis van belang omdat het soms noodzakelijk is om in de ogen van de medewerkers een goede leidinggevende te zijn – *'medewerkers willen graag een baas met kennis van zaken'*, aldus een kenner van de Rijksoverheid. Als een manager niets weet van de inhoud en alleen procesinterventies kan doen, dan kan een manager niet gezaghebbend professionals aansturen.

3. "De statuur van de (DG) ABD is cruciaal, maar kent inmiddels haarscheurtjes"

Veel topambtenaren zijn zich bewust van de hybride positionering van de ABD en de ruimte die de processen rondom werving en selectie en beoordeling bieden. Bewust van de ambiguïteit die bestaat in het proces, kijken topambtenaren vooral naar de DGABD en hoe deze zich opstelt. Zo zijn TMG'ers gewend om voor hun eigen loopbaan en ontwikkeling direct zaken te doen met de DGABD, niet met MD-consultants. Dat bevestigt het belang van de statuur van de DGABD en diens rolopvatting en gedrag.

Sommige respondenten zien de DGABD als een (potentiële) vertegenwoordiger van de Rijksdienst, zowel binnenskamers richting bewindspersonen, als ook publiekelijk richting pers en parlement. Anderen zien de DGABD 'slechts' als de 'personeelschef van het Rijk'. Of meer beeldend, de DGABD zou een *'puppet master'* zijn die ambtelijke benoemingen regisseert, of juist het *'hulpje van het SGO'* dat vacaturevervullingen faciliteert.

Wat onze gesprekspartners delen is een overtuiging dat de statuur van de DGABD heeft ingeboet als gevolg van enkele zeer snelle DG-wisselingen (twee keer na twee jaar, zie deelstudie 1) en een te voorzichtige en onzichtbare rolopvatting. De eerste constatering leidt tot de opvatting dat de DGABD het goede voorbeeld moet geven voor managers binnen de ABD en dus niet binnen 5 jaar vertrekt. De tweede constatering leidt tot de opvatting dat de DGABD als het ware 'boven de benoemingen' zou moeten staan en het 'gezicht' of de zichtbare 'beschermer' van de Rijksdienst zou moeten zijn. Een DGABD moet daartoe *'senioriteit hebben en gezag uitstralen.'* Dat is in het huidige klimaat, waarin een DG niet alleen stevig tegenwicht moet kunnen bieden aan een collectief van SG's, en aan ministeries en bewindspersonen, maar vooral ook aan beelden, politiek debat en zorgen naar aanleiding van 'affaires' geen eenvoudige opgave.

2.6 CONCLUSIE: 'BEELDENSTRIJD' ROND DE ABD

Deze deelstudie heeft de beeldenstrijd rond de ABD in drie verschillende arena's in kaart gebracht: parlement, pers en vanuit de ambtelijke top. We kunnen concluderen dat de ABD inmiddels een 'bekend fenomeen' is, hoewel de aandacht door de jaren heen al met al beperkt is geweest. Er gaan jaren voorbij zonder noemenswaardige aandacht voor de ABD in de Kamer en de kranten. De beelden die toonaangevend zijn, zijn vooral – en zeker recent – gekoppeld aan specifieke incidenten en affaires. Hoewel er eerder ook incidenten en affaires waren, werden die eerder *niet* altijd gekoppeld aan de ABD. Inmiddels concentreren deze zich wel op de ABD. Zo is de aandacht voor de ABD in de afgelopen twee jaar nadrukkelijk toegenomen. De beeldenstrijd rond de ABD lijkt daarmee ook goeddeels beslecht: de beelden hebben zich gezet.

Een aantal beelden rond de ABD, bijvoorbeeld de 'banencarrousel' speelt vooral in de publieke arena, maar wordt intern door ambtelijke managers herkend en soms erkend. Tegelijkertijd is er wel veel verschil tussen de politieke en publicitaire beeldvorming en de beeldvorming vanuit de Rijksdienst. De laatste arena focust op andere onderwerpen, bijvoorbeeld institutionele verhoudingen – terwijl de eerste arena's vooral gericht lijken op de uitkomsten van de ABD, vooral in relatie tot beleidsinhoudelijke zorgen. Die zorgen gaan de laatste tijd met name over uitvoering.

Die beeldenstrijd verschilt van arena tot arena, maar kent een aantal gemene delers. Al met al kan de ABD zich niet onttrekken aan enkele hardnekkig beelden, die misschien niet altijd feitelijke correct zijn, maar wel een publieke en politieke realiteit zijn geworden. Gekoppeld aan onze 4 lagen is het breed gedeelde gevoel grofweg dat:

1. *"De ABD te veel nadruk legt op mobiliteit" (Laag 1)*
2. *"Topambtelijke managers allemaal procesmanagers zijn geworden" (Laag 2)*
3. *"De ABD een carrousel van ronddraaiende managers gaande houdt" (Laag 3)*
4. *"De ABD falende uitvoering in de hand werkt" (Laag 4)*

Ten slotte kunnen we concluderen we dat de ambtelijke top zelf weinig aandeel had in het verloop van de 'beeldenstrijd'. De leiding van het Bureau ABD, het overleg van de secretarissen-generaal en/of de bewindspersonen die achtereenvolgens verantwoordelijk waren voor de ABD hebben een niet-zichtbare dan wel beperkte rol gespeeld. Zij zijn niet zelf beeldbepalend geweest, waardoor de beeldvorming rond de ABD vooral door andere actoren is beïnvloed. De ABD is daarmee speelbal van politiek en publieke krachten geworden.

VI Deelstudie 3: Formele procesaanpak ABD

3.1. INLEIDING

Deelstudie 3 geeft de formele MD-aanpak die de ABD hanteert als het gaat om het benoemen en ontwikkelen van ABD'ers weer. We laten zien dat dit een kwestie is van formele procedures voor de werving en selectie, opleiding en ontwikkeling, en beoordeling van ambtelijke managers, ten einde de juiste persoon op de juiste plek te krijgen. Daar is een zogenaamd 'MD-instrumentarium' voor ontwikkeld. We richten ons in deze deelstudie op de huidige aanpak, procedures uit het verleden zijn beschreven in bijlage IV, deelstudie 1. De volgende onderzoeksvraag staat centraal (vgl. Bijlage I):

Wat zijn de uitgangspunten van het ABD-stelsel en hoe is dat uitgewerkt in een formele MD-aanpak?

We analyseren in deze deelstudie de formele *uitwerking* van de aanpak. De *werking* in de praktijk, namelijk hoe de formele aanpak werkt en hoe deze wordt ervaren door (in)direct betrokkenen, staat centraal in deelstudie 4, en de *doorwerking* ofwel de effecten in deelstudie 5.

We laten in deze deelstudie zien dat het hanteren van formele procedures en instrumenten geen eenvoudige zaak is. Wat de formele MD-aanpak precies is, is lastig eenduidig vast te stellen. Hoe de procedures bijvoorbeeld moeten werken voor deelgroepen, in het bijzonder voor TMG'ers en niet-TMG'ers, verschilt. Er zijn in de loop van de tijd legio procedures en richtlijnen voor diverse deelprocessen ontstaan die bovendien vaak gedetailleerd zijn uitgewerkt. Wij constateren dat het voor de buitenwereld lastig te achterhalen en begrijpen is wat de belangrijkste MD-processen op hoofdlijnen inhouden. Een overzicht op de ABD-website is lastig vindbaar, de informatie is enigszins versnipperd. Interne beleidsdocumenten van Bureau ABD geven weer dermate gedetailleerde beschrijvingen dat het zicht op de hoofdlijnen vertroebelt. Om deze redenen hebben we aan Bureau ABD gevraagd om ten behoeve van dit evaluatieonderzoek de belangrijkste processen op hoofdlijnen inzichtelijk te maken. Deze processen zijn in dit hoofdstuk in een door ons ontwikkeld kader van 3 kernpijlers geplaatst, om de formele MD-aanpak van de ABD in een oogopslag en op hoofdlijnen inzichtelijk te kunnen maken. De verfijnde processen zoals door Bureau ABD beschreven zijn terug te vinden in de appendices van deze deelstudie.

3.2. HET BEOOGDE MD-STELSEL

In deze paragraaf geven we de uitgangspunten achter het huidige MD-stelsel van de ABD weer. We geven weer wat de doelen zijn van de ABD en door middel van welke activiteiten en instrumenten, en door middel van welke processen en procedures deze doelen bereikt moeten worden. Voor de beschrijving en ordening van doelen hebben wij ons gebaseerd op de ABD-website en jaarverslagen en interne documentatie van Bureau ABD. Voor de uitwerking van doelen middels activiteiten en processen hebben wij ons voornamelijk gebaseerd op de door Bureau ABD aangeleverde procesbeschrijvingen (zie appendices) Ter aanvulling hebben we gesprekken gevoerd met de DGABD, plaatsvervangend DGABD en medewerkers van Bureau ABD (zie bijlage II).

Het blijkt lastig om de doelen, processen en instrumenten eenduidig onder woorden te brengen. We zien dat het huidige MD-stelsel van de ABD uit een reeks van zeer uiteenlopende doelen, instrumenten, activiteiten en processen bestaat. Instrumenten worden bovendien op verschillende wijzen ingezet voor verschillende doelgroepen; zo zijn er vaak verbijzonderingen voor TMG'ers, en zijn er allerlei (nieuwe) relaties met decentrale overheden en ZBO's. Hieronder geven we desalniettemin een globaal overzicht van waar de ABD formeel voor staat, en hoe dat formeel wordt aangepakt.

Missie

Bureau ABD formuleert de volgende missie in haar Organisatie-Formatierapport 2019 (ABD, 2019a, p. 15):

1. Rijksbreed management development (MD), betrouwbaar en deskundig: werving, selectie, loopbaanbegeleiding, mobiliteitsbevordering en talentontwikkeling.

2. Accuraat en professioneel werkgeverschap voor de TMG en HRM-dienstverlening voor de bewindspersonen.

3. Inspirerend en vakmatig excellent aanbod voor leren, ontwikkelen en interim.

Hieruit kan worden afgeleid dat het overkoepelende doel van het MD-instrumentarium het professionaliseren van ABD'ers is. In 2016 heeft Bureau ABD een *'Visie op publiek leiderschap'* gepubliceerd die nadrukkelijk tot doel heeft om richting te geven aan de eigen activiteiten (passend bij fase 3 in de historische evolutie van de ABD, zie deelstudie 1). *'Samenwerken, integriteit en reflectie'* worden als de 'kerncompetenties' van publieke managers (ABD'ers) gezien en de MD-activiteiten beogen daaraan bij te dragen (ABD, 2016; zie ook Hopman & Van den Berg, 2015). Bureau ABD stelt dat het MD-stelsel als geheel *'strategisch'* van aard is, waarbij bedoeld wordt dat middelen efficiënt en doelmatig worden ingezet om de beoogde opbrengsten te realiseren (ABD, 2012).

Doelen

Bureau ABD formuleert twee concrete algemene doelen (ABD, 2019a, p. 16):

1. Bureau ABD stelt zich ten doel om samen met betrokken departementen en organisaties te werken aan een 'state of the art' MD-beleid van talentvolle (beginnend) leidinggevenden tot de top.

2. Bureau ABD kent concern-breed de [ABD] doelgroep, het netwerk en de ontwikkelingen en bewegingen binnen dit netwerk goed en legt dit gedocumenteerd vast zodat kennisuitwisseling gewaarborgd blijft.

Hierdoor kan Bureau ABD niet alleen signaleren over, maar ook anticiperen op huidige en toekomstige uitdagingen zoals bijvoorbeeld functieopvolging bij cruciale topfuncties binnen de Rijksdienst (succession planning), het scouten respectievelijk vasthouden van talent en het genereren van de benodigde instroom van buiten de Rijksdienst.

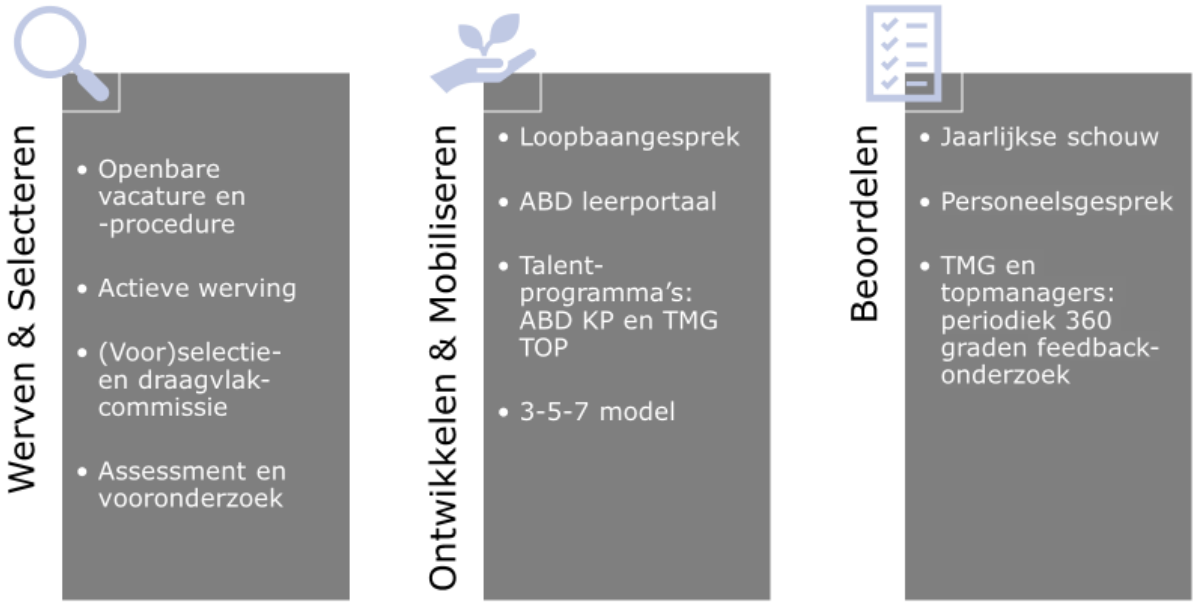
Kortom, de ABD is een 'MD-organisatie' die een bijdrage levert aan 'de kwaliteit van de Rijksdienst', zoals een van de betrokken respondenten het verwoordde.

Kernpijlers

Om de aanpak van de ABD op overzichtelijke wijze te presenteren en analyseren, kunnen we het MD-stelsel in drie kernpijlers groeperen:

1. Werven en selecteren
2. Ontwikkelen en mobiliseren
3. Beoordelen

In figuur 3.1. visualiseren we de drie pijlers en geven we per pijler de belangrijkste instrumenten weer. In de volgende paragrafen 3.3 tot en met 3.5 werken we elk van de pijlers verder uit, omdat elke pijler een eigen set aan processen en procedures, alsmede instrumenten en activiteiten met zich meebrengt.



Figuur 3.1. ABD MD-stelsel in 3 pijlers

Verantwoordelijkheid

Bureau ABD is binnen de Rijksoverheid verantwoordelijk voor de uitvoering van pijlers 1 en 2 waarbij het SGO (het overleg van de SG's) als opdrachtgever fungeert. Voor pijler 3 is bureau ABD procesverantwoordelijk; de inhoudelijke verantwoordelijkheid ligt bij de werkgever c.q. het verantwoordelijke ministerie. Het werkgeverschap van de TMG ligt bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en in de uitvoering is dit gedelegeerd naar Bureau

ABD. Dit betekent dat Bureau ABD de pijlers 1, 2 en 3 voor de TMG uitvoert, waarbij dient te worden opgemerkt dat Bureau ABD de personeelsgesprekken met TMG'ers organiseert/ondersteunt maar niet voert, dit wordt door de hiërarchisch leidinggevende gedaan.

Doelgroep
De huidige primaire ABD-doelgroep betreft managers vanaf schaal 15 werkzaam bij de Rijksoverheid. De doelgroep is in de loop der jaren uitgebreid en wordt in drie deelgroepen opgedeeld (ABD, 2020a):

a. *Topmanagementgroep (TMG)*: (plaatsvervangend) SG, DG, IG alsook ABDTOPConsult en enkele hiermee gelijkgestelde functies
b. *Topmanagers*: schaal 16-18
c. *Managers*: schaal 15

De term 'ABD'er' is de overkoepelende benaming voor deze drie deelgroepen.

Bureau ABD verleent zoals hierboven uitgelegd voor deze primaire doelgroep dienstverlening in pijlers 1, 2 en 3. Daarnaast verleent Bureau ABD allerlei diensten aan andere groepen binnen de top van het Rijk en bij samenwerkingspartners waarbij de aard van de dienstverlening is afgestemd met de organisatie in kwestie. Veelal betreft dit werving en selectiedienstverlening voor Raden van Bestuur van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), de Nationale Politie, grote gemeenten en provincies.

3.3. WERVING EN SELECTIE

Doelen
In de werving en selectie van ABD'ers is het de bedoeling om 'de beste kandidaat op de beste positie' te benoemen (ABD, 2015, p. 11). Er wordt gestreefd naar benoemingen op basis van individuele kwaliteiten ('competentiegericht') vanuit een 'objectief, transparant en zorgvuldig proces' (ABD, 2015, p. 15) waarbij er oog is voor een divers topambtelijk apparaat. Hierbij wordt gestreefd naar een meer diverse samenstelling van publieke managers, waarbij het streefpercentage voor vrouwelijke ABD'ers op 30% is gesteld op basis van het Regeerakkoord van kabinet Rutte III (ABD, 2012). Bureau ABD ziet het desgevraagd als haar opdracht om daar verder in te gaan.

Activiteiten en processen
Bureau ABD geeft advies en begeleiding bij de werving en selectie van ABD'ers, maar ook bij de politietop, Hoge Colleges van Staat en bij leden van de raden van bestuur van diverse ZBO's. Het wervings- en selectieproces voor ABD-functies bestaat uit een reeks aan opeenvolgende stappen die Bureau ABD op verzoek van de onderzoekers heeft samengevat, zie de appendices.

De eerste appendix toont dat het W&S-proces voor de TMG en niet-TMG uit 7 hoofdstappen bestaat lopende van een intake met de vacaturehouder tot communicatie over de benoeming. Vanaf stap 3

‘(pre)selectie’ komen er voor TMG-vacatures extra onderdelen in de procedure. De belangrijkste toevoegingen zijn:

- Stap 3: een voorselectiecommissie geeft de DGABD advies ten aanzien van voorgestelde kandidaten, de DGABD stelt selectielijst vast. De samenstelling en werkwijze van de voorselectiecommissie is beschreven in het Besluit Voorselectiecommissie ABD-topmanagementgroep (zie de tweede appendix).
- Stap 4: een SG en de (plaatsvervangend) DGABD zitten in de selectiecommissie waarbij SG voorzit.
- Stap 5: zowel de vacature-houdende minister als minister BZK voeren een gesprek met de beoogde kandidaat. De ministers kunnen alleen gemotiveerd kandidaten afwijzen.
- Stap 7: de minister BZK, in afstemming met de vacature-houdend minister, meldt de benoeming in de Ministerraad.

Voor elke stap in het wervings- en selectieproces zijn protocollen en richtlijnen vastgesteld waarin doelen en handelingswijzen uitvoerig zijn beschreven. Er is geen vaste doorlooptijd voor het proces vastgesteld, voor de meeste stappen wordt gemiddeld 2 weken uitgetrokken.

Voor stap 2 ‘werving’ zijn relaties gelegd met diverse partijen om ervoor te zorgen dat er voldoende gekwalificeerde kandidaten reageren op de vacature. Ten eerste worden MD-consultants (MDC) geacht om zelf een netwerk binnen de Rijksoverheid te onderhouden zodat ze geschikte kandidaten proactief kunnen benaderen. Maar zij worden ook geacht een netwerk buiten de Rijksoverheid te hebben om bijvoorbeeld via informanten werkzaam bij bijvoorbeeld gemeenten, provincies en ZBO’s aan namen van geschikte kandidaten te komen. Ten tweede heeft Bureau ABD een aantal research consultants in dienst die via systematische searchprocedures kandidaten van buiten de Rijksoverheid zoeken en benaderen. In de derde appendix van deze deelstudie staat een door Bureau ABD opgestelde uitgebreide beschrijving van het searchproces. Deze research consultants doen ook vacatureonafhankelijk werk om zodoende het externe netwerk van Bureau ABD te vergroten. Ten derde werkt Bureau ABD samen met externe headhunters die via hun eigen netwerk en searchactiviteiten kandidaten aanleveren voor vacatures.

3.4. ONTWIKKELEN EN MOBILISEREN

Doelen

In het ontwikkelen en mobiliseren van ambtenaren staat het ontwikkelen en op peil houden van de kwaliteit van topambtenaren centraal waarbij tegelijkertijd naar deskundigheid en flexibiliteit gestreefd wordt (ABD, 2011). De ontwikkelbehoeften van ABD’ers zijn leidend voor het ontwikkelaanbod en de loopbaanondersteuning. Voor mobiliteit zijn er specifieke verwachtingen geformuleerd ten aanzien van de beoogde opbrengsten, namelijk dat mobiliteit verkokering voorkomt en samenwerking tussen departementen versterkt, de top van de Rijksoverheid fris houdt, en zorgt voor brede verspreiding van kennis en ervaring waarbij brede inzetbaarheid en ervaring in verschillende contexten zijn beoogd (www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/algemene-bestuursdienst). Mobiliteit wordt daarmee ook als voorwaarde voor kwaliteit

gezien: het uitgangspunt is dat goede topambtenaren om de zoveel tijd bewegen, specifiek via het 3-5-7-loopbaanmodel (ABD, 2017).

Activiteiten en processen
Het opleiden en ontwikkelen van ABD'ers start middels loopbaangesprekken die MD-consultants jaarlijks voeren met ABD'ers en waarin ontwikkeldoelen worden besproken. Tevens voeren MD-consultants 100-dagen gesprekken, waarin na 100 dagen nadat een ABD'er is gestart in zijn/haar functie wordt gesproken over hoe de functie bevalt en wat de ontwikkeldoelen zijn. Ontwikkelbehoeften en -doelen kunnen met name via opleidingen en trainingen worden gerealiseerd maar ook via ABD Interim. ABD'ers die als talent zijn bestempeld in de schouwprocedure (zie paragraaf 3.6) kunnen via tijdelijke opdrachten, waar meestal ook een leergang verandermanagement aan is gekoppeld, een doorontwikkeling of versnelling in hun loopbaan aanbrengen (ABD, 2019a).

ABD'ers kunnen opleidingen en trainingen vinden via het ABD-leerportaal waar het ontwikkelaanbod is ondergebracht. ABD'ers kunnen zich ontwikkelen op thema (maatschappelijk, organisatie, persoonlijk en publiek leiderschap). Ontwikkelactiviteiten zijn tevens gegroepeerd op doelgroep (TMG, topmanagers, managers). Daarnaast kunnen ABD'ers ontwikkelactiviteiten selecteren op basis van werkvorm (zoals coaching, intervisie, e-learning, etc.). ABD'ers melden zich doorgaans zelf aan voor een ontwikkelactiviteit en hebben vaak een intakegesprek met de programmaleider van de activiteit. Bureau ABD stelt zich ten doel het ontwikkelaanbod up-to-date te houden en aansluitend bij de behoeften van ABD'ers door ontwikkelactiviteiten te herzien naar aanleiding van ontwikkelingen in de actualiteit, deelnemersevaluaties en input vanuit loopbaangesprekken.

Een belangrijk onderdeel van het opleiden en ontwikkelen betreft twee talentprogramma's gericht op leiderschapsontwikkeling. Ten eerste is er het ABD Kandidatenprogramma (KP) dat een tweejarig traject betreft voor ongeveer 22 kandidaten met als hoofddoel om strategisch leiderschap te ontwikkelen bij ABD-talenten naar het niveau van ABD-topmanager. In de vierde appendix staat een door Bureau ABD opgestelde procestoelichting op hoe deelnemers worden geselecteerd. Selectie en voordracht van kandidaten geschiedt doorgaans via departementen en andere deelnemende organisaties (zoals G4), er wordt gestreefd naar een gelijke man/vrouw-verdeling en naar 25% bi-culturele kandidaten. Het programma start met een ontwikkelassessment en bestaat uit 9 thematische modules. Ten tweede is er het TMG Talent Ontwikkel Programma (TOP) dat is gericht op het ondersteunen van de stap van topmanager naar TMG waarbij persoonlijke ontwikkeling en netwerkverbreding centraal staan (zie vijfde appendix). De bedoeling is dat kandidaten op korte termijn benoembaar tot TMG'er zijn. Zoals de vijfde appendix laat zien worden kandidaten voor het programma via schouwen geïdentificeerd en voeren zij selectiegesprekken met SG's en de DGABD.

Het genoemde 3-5-7-loopbaanmodel wordt gezien als een principe waarbij het uitgangspunt is dat een ABD'er na ongeveer 5 jaar functioneren een volgende loopbaanstap moet kunnen maken. In 2017 is een factsheet 3-5-7-loopbaanbeleid voor ABD'ers (ABD, 2017) verspreid onder de doelgroep

om het beleid nader uit te leggen. In de eerste 3 jaar op een functie ligt het zwaartepunt op het uitvoeren van de taken en het realiseren van de afgesproken opgaven. Tussen 3 en 5 jaar kan men 'oogsten' en focussen op nieuwe ambities, maar er wordt ook gewerkt aan het ontwikkelen richting een volgende loopbaanstap. Na 5 tot 7 jaar wordt de daadwerkelijke stap gezet. 7 jaar op een functie is een maximum en met name sinds de kabinetten Rutte eindigen TMG-benoemingstermijnen bij de 7 jaar (ook wel de 'valbijl' genoemd). In personeelsdossiers en in de jaarlijkse schouwen worden functieverblijftijden inzichtelijk gemaakt en besproken. Middels het loopbaangesprek met de MDC wordt per ABD'er bekeken welke acties nodig zijn om in de pas met de regel te blijven lopen. Vanwege teruglopende gemiddelde functieverblijftijden en kritiek hierop vanuit onder andere het SGO wordt sinds 2018 in bijzondere gevallen weer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de benoeming, onder voorwaarden, te verlengen en is in 2019 een richtlijn toegevoegd voor de driejaars termijn: dit wordt gezien als een minimale functieverblijftijd. Bureau ABD zal huidige ABD'ers die korter dan drie jaar op hun functie zitten niet actief benaderen voor een vacature.

Een recente ontwikkeling is dat nieuwe TMG'ers die van buiten de Rijksoverheid afkomstig zijn sinds 2019 een introductie of *onboarding*-periode krijgen. Het doel hiervan is om externe instroom op TMG-niveau soepel te laten verlopen, waarbij zaken als politiek-bestuurlijke kennis en sensitiviteit en netwerkvergroting worden ontwikkeld. De onboarding wordt middels gespreksvoering tussen de MDC'er en de TMG'er vormgegeven waarbij gekozen kan worden uit een aantal opties van een 'menukaart'. Zodoende ontstaat een maatwerktraject dat niet vrijblijvend is. De mogelijkheden die onderdeel kunnen zijn van de onboarding zijn bijvoorbeeld het inzetten van een buddy (een andere TMG'er die al enige ervaring heeft), intervisie met gelijkgestemden en meer ervaren TMG'ers, deelname aan relevante ABD APP's, een kennismakingsdag met het 'Haagse' en het 'Brusselse' en een coach.

3.5. BEOORDELEN

Doelen

Bureau ABD beoogt bij te dragen aan het persoonlijk functioneren van ABD'ers waarbij de inhoudelijke verantwoordelijkheid over het beoordelen van dat functioneren zoals eerder gezegd bij de werkgever ligt. Ter ondersteuning van het beoordelen van het functioneren van ABD'ers beoogt Bureau ABD voor een 'consequent beoordelingskader' voor de top van de Rijksoverheid te zorgen, in casu (vanwege het gedelegeerd werkgeverschap voor de TMG) voor de TMG (zie hieronder) (ABD, 2019a, p. 16).

Activiteiten en processen

ABD'ers krijgen elk jaar een personeelsgesprek met hun leidinggevende waarin het functioneren (resultaten) wordt geëvalueerd en ontwikkel- en mobiliteitsdoelstellingen worden vastgesteld. Belangrijke input hiervoor is het gespreksverslag van het voorgaande personeelsgesprek en managementinformatie van het eigen departement. Voor TMG'ers is er ook een periodiek 360-graden onderzoek. Het plannings- en reflectiegesprek kunnen ook uit elkaar worden getrokken, voor beide gesprekken op TMG-niveau zijn formats ontwikkeld door Bureau ABD en gedeeld met

het SGO en alle ministers (dit laatste t.b.v. de beoordeling van de SG's). Voor zowel planning als reflectie wordt aandacht besteed aan resultaten (het 'wat' genoemd) en aan de manieren waarop resultaten bereikt zijn/moeten worden (het 'hoe' genoemd). Bij dit laatste, het hoe, worden voor TMG'ers diverse competenties onderscheiden zoals bestuurssensitiviteit en conceptuele flexibiliteit. De bespreking van het wat en hoe vormt input voor de conclusie die de leidinggevende van een TMG'er trekt voor zijn/haar functioneren en weergeeft middels ++, +, +/-, -, aansluitend bij de Gesprekscyclus Rijk geldend voor ambtenaren.

Indien ABD'ers onder verwachting presteren kunnen in eerste instantie ontwikkelafspraken worden gemaakt. Indien ABD'ers boven verwachting presteren kan een extra beloning conform het bewust belonen beleid van de Rijksoverheid een mogelijkheid zijn. Voor TMG'ers moet een eventuele eenmalige beloning, periodieke toeslag of salarisverhoging binnen de kaders van de Wet Normering Topinkomens (WNT) plaatsvinden. De motivering voor het beloningsvoorstel blijken uit een schriftelijke weergave van het personeelsgesprek.

De verslagen van de personeelsgesprekken vormen de primaire informatiebron voor de jaarlijkse schouwen. Er is een TMG-schouw die wordt voorbereid door Bureau ABD en besproken in het SGO. Per ministerie is er een topmanagersschouw en een manager-schouw die ook wordt voorbereid door Bureau ABD. Het doel van de TMG-schouw is om een breed en gezamenlijk beeld te krijgen van het functioneren, de kwaliteiten, ambities en inzetbaarheid van de TMG. Het doel van de (top)manager-schouwen is om beelden over (loopbaan)ontwikkeling van individuele (top)managers collegiaal te toetsen en concrete (ontwikkel)afspraken vast te leggen. Ter voorbereiding op de schouwen vullen MD-consultants schouwformulieren per ABD'er in waarbij er een TMG-schouwformulier en een (top)manager-schouwformulier is. Deze formulieren benutten het personeelsgesprek als belangrijke informatiebron en betrekken ook de schouwuitkomsten van voorgaande jaren. Een potentieelinschatting of ontwikkelperspectief wordt tevens geformuleerd. In het SGO of departementale schouwgesprek worden algemene beelden over de doelgroep besproken alsmede ABD'ers die nog kort in functie zijn, opmerkelijk ontwikkelpotentieel hebben, richting de 7-jaars termijn gaan, of vanwege andere redenen opvallen. Naast het jaarlijkse schouwgesprek vindt er per departement periodiek (+/- 6-wekelijks) een zogenoemd MD-beraad plaats wat een meer informele manier van collectieve beoordeling en ontwikkelinschatting van ABD'ers betreft.

Tot slot is er ook een 6-wekelijks ABD-overleg tussen de minister-president, de minister die de Rijksdienst in portefeuille heeft (thans de minister van BZK), de SG AZ en de DGABD (Monitoroverleg).

3.6. CONCLUSIE: VEELVORMIG STELSEL

Deze deelstudie maakt duidelijk dat de ABD als MD-stelsel een veelvormig stelsel is met verschillende doelen, ambities, processen en activiteiten. Voor afzonderlijke processen en activiteiten zijn vaak formele procedures en richtlijnen opgesteld. Mede door de groei van de ABD-

doelgroep en de uitbreiding van dienstverlening naar bijvoorbeeld ZBO's en decentrale overheden, zijn er in de loop van de tijd aanvullende activiteiten bijgekomen waar nieuwe procedures en richtlijnen voor zijn opgesteld. Al met al lijkt het MD-stelsel een scherpe lijn en richting te ontberen en lijken aanpassingen en aanvullingen vanuit een *groeimotief* ingegeven.

Onze verdeling in de drie kernpijlers werven & selecteren, opleiden & mobiliseren en beoordelen brengt enige ordening aan, maar laat tevens de complexiteit aan deelprocessen en -activiteiten per pijler zien. Het is veelzeggend dat een ABD-procesbeschrijving op hoofdlijnen lastig vindbaar en begrijpelijk is voor de buitenstaander.

Een andere complicerende factor is dat het merendeel van de processen en activiteiten binnen de drie pijlers verschillend worden uitgewerkt in procedures en richtlijnen voor TMG'ers en niet-TMG'ers. De verantwoordelijkheid en betrokkenheid van Bureau ABD is ook weer verschillend voor TMG'ers en niet-TMG'ers.

Het MD-stelsel is in formele zin strategisch van aard maar het blijkt lastig te bepalen waar het stelsel precies aan moet bijdragen en hoe dat gemonitord kan worden. Strategische doelen zijn globaal en abstract geformuleerd, zoals bijvoorbeeld 'de beste kandidaat op de beste positie' of 'state-of-the-art MD-beleid'. Dit hoeft op zichzelf geen probleem te zijn en past bij de aard van strategische doelen, echter de doelen lijken vervolgens nauwelijks operationeel te worden vertaald. Hoewel er voor 'de beste kandidaat op de beste positie' wel key performance indicators worden geformuleerd zoals objectieve, transparante en zorgvuldige benoemingen zijn deze termen weinig concreet en meetbaar gemaakt. Een uitzondering hierop betreft de ambitie om een meer gelijkwaardige genderbalans te creëren waarbij een concreet streefpercentage van 30% voor vrouwelijke ABD'ers is gesteld die te monitoren valt.

APPENDICES DEELSTUDIE 3: PROCESBESCHRIJVINGEN ABD

(Bron: ABD, aangeleverd op verzoek van de onderzoekers)

Proces Werving & Selectie ABD-vacatures

PROCESSTAPPEN	ACTIES ABD-(top)manager vacature	ACTIES TMG-vacature
Intake	• Intakegesprek BABD met vacaturehouder • Uitwerking procesplanning door BABD samen met vacaturehouder • Opstellen vacatureprofiel door BABD samen met vacaturehouder	• Intakegesprek BABD met vacaturehouder • Uitwerking procesplanning door BABD samen met vacaturehouder • Opstellen vacatureprofiel door BABD samen met vacaturehouder
Werving	• Openstelling vacature • Search naar kandidaten door BABD • Vacaturehouder kan ook kandidaten inbrengen	• Openstelling vacature • Search naar kandidaten door BABD • Vacaturehouder kan ook kandidaten inbrengen
(Pre)selectiefase	• Beoordeling binnengekomen sollicitaties • BABD voert preselectiegesprekken • Vacaturehouder geeft aan met welke kandidaten een oriënterend gesprek gewenst is. • BABD stelt grosslist op van geschikte kandidaten • Vaststelling grosslist door DG ABD • CV-presentatie aan vacaturehouder • Vacaturehouder en BABD stellen een shortlist op met uit te nodigen kandidaten. Deze selectielijst wordt vastgesteld door DG ABD • BABD nodigt kandidaten uit voor selectiegesprek en informeert de selectiecommissie • BABD informeert de afgevallen kandidaten	• Beoordeling binnengekomen sollicitaties • BABD voert preselectiegesprekken • Vacaturehouder geeft aan met welke kandidaten een oriënterend gesprek gewenst is. • BABD stelt grosslist op van geschikte kandidaten • Vaststelling grosslist door DG ABD • CV-presentatie aan vacaturehouder • Vacaturehouder en BABD stellen een shortlist op met voor te stellen kandidaten voor de VSC. • DG ABD vraagt advies aan de Voorselectiecommissie TMG ten aanzien van voorgestelde kandidaten • De Voorselectiecommissie TMG geeft in een vergadering advies over de vaststelling van de selectielijst • DG ABD stelt de selectielijst vast en zendt deze aan de vakminister, de vacaturehouder en de minister van BZK • BABD nodigt kandidaten uit voor selectiegesprek en informeert de selectiecommissie • BABD informeert de afgevallen kandidaten
Selectiegesprekken	• De selectiecommissie is divers samengesteld en bestaat in ieder geval uit één vrouw en een meer onafhankelijk lid/dwarskijker • Bij voorkeur zijn alle leden getraind in onbevooroordeeld selecteren • Keuze voor een kandidaat • De vacaturehouder informeert afgevallen kandidaten	• De selectiecommissie is divers samengesteld en wordt voorgezeten door een secretaris-generaal. De (plv.) DG ABD maakt altijd deel uit van de selectiecommissie. In de selectiecommissie heeft ook een TMG-lid van ander departement zitting en in ieder geval één vrouw. • Bij voorkeur zijn alle leden getraind in onbevooroordeeld selecteren • Keuze voor een kandidaat • De vacaturehouder informeert afgevallen kandidaten
Vervolg selectieproces	• Selectieassessment vindt plaats • BABD doet referentiecheck • BABD bespreekt uitkomsten assessment en referentiecheck met kandidaat en vacaturehouder • Draagvlakgesprek met medewerkers directie/afdeling vindt plaats	• Selectieassessment vindt plaats • BABD doet referentiecheck • BABD bespreekt uitkomsten assessment en referentiecheck met kandidaat en vacaturehouder • Draagvlakgesprek met medewerkers directoraat-generaal vindt plaats • Zowel de vacaturehoudende minister als de minister van BZK voert een gesprek met de kandidaat
Kandidaat geselecteerd	• Vacaturehouder voert arbeidsvoorwaardengesprek • Indien nodig vindt AIVD-onderzoek plaats	• BABD maakt afspraken met de kandidaat over de arbeidsvoorwaarden en ingangsdatum. BABD informeert de kandidaat over integriteitsaspecten en overige TMG-specifieke zaken. De benoemingsperiode is vooraf bepaald op ten hoogste 7 jaar • Indien nodig vindt AIVD-onderzoek plaats
Communicatie	• Benoeming wordt intern gecommuniceerd bij vertrekkende en ontvangende organisatie • Benoeming wordt extern gecommuniceerd via de ABD-website	• De minister van BZK meldt -in overeenstemming met de minister van het vacaturehoudende departement- de voordracht tot benoeming aan de ministerraad • Benoeming wordt intern gecommuniceerd bij vertrekkende en ontvangende organisatie • Benoeming wordt extern gecommuniceerd via de Rijksvoorlichtingsdienst en de ABD-website

Proces Voorselectiecommissie TMG

In het Besluit Voorselectiecommissie ABD-topmanagementgroep (VSC; gepubliceerd in de Staatscourant 2013; nr. 19176, d.d. 11 juli 2013) is de taak van de commissie beschreven:

- De commissie heeft tot taak de DG ABD te adviseren over de voorselectie van benoembare kandidaten voor een van de functies van de topmanagementgroep.
- Het advies houdt in welke kandidaten naar het oordeel van de commissie –vanuit het perspectief van management-development en met zicht op mensen en taken op korte en lange termijn- de meest gerede zijn om de vacante functie te gaan vervullen, alsmede een onderbouwing van dat advies.

De VSC staat onder voorzitterschap van een externe voorzitter en heeft (inclusief de voorzitter) vijf leden.

PROCESSTAPPEN	ACTIES
Informatieverstrekking voorafgaand aan vergadering	• De VSC neemt voorafgaand aan de vergadering kennis van de functie, het functieprofiel en van alle overige bescheiden die betrekking hebben op de vacature. • De VSC neemt voorafgaand aan de vergadering kennis van de lijst van door de DG ABD voorgedragen kandidaten en de daarbij behorende informatie, zoals curriculum vitae en motiveringsbrieven. • DG ABD zorgt dat informatie uit de schouw voorhanden is, zodat deze bij de oordeelsvorming kan worden betrokken indien gewenst. • Bij de adviesaanvraag aan de VSC wordt een onderscheid aangebracht in kandidaten: benoembare kandidaten en bespreekkandidaten.
Vergadering	• De VSC bespreekt de kandidaten en geeft binnen een week (in de praktijk ter vergadering) een advies aan DG ABD. • Het advies houdt in welke kandidaten naar het oordeel van de commissie geschikt zijn om de vacante functie te gaan vervullen en wordt voorzien van een onderbouwing. • De commissie kan aandachtspunten over kandidaten formuleren. Deze kunnen aan de aanwezige vacaturehouder worden meegegeven als input voor de selectiecommissie op het ministerie.
Schriftelijke ronde	• De DGABD kan in samenspraak met de (voorzitter van de) commissie, besluiten om -in afwijking van het bovenstaande- een schriftelijke procedure te volgen.

Proces Search (Werving en Selectie)

Bureau ABD begeleidt de departementen bij de werving en selectie voor ABD-vacatures. Een vast onderdeel van de procedure is het actief zoeken naar geschikte kandidaten (zowel binnen als buiten de rijksoverheid) en hen attenderen op de vacature. De search-activiteiten worden uitgevoerd door de MD-consultant die de procedure begeleidt. De MD-consultant zoekt hiervoor in zijn/haar eigen netwerk en dat van collega's. Ook de vacaturehouder kan interessante kandidaten uit zijn/haar netwerk doorgeven. Verder kan de MD-consultant gebruik maken van het informatiesysteem van Bureau ABD (ISA), bijvoorbeeld om te zien of er interessante kandidaten 'in portefeuille' zitten (uit eerdere procedures). Ook search via social media (zoals LinkedIn) behoort tot de mogelijkheden.
Daarnaast heeft Bureau ABD een eigen gespecialiseerd Search-team dat ingezet wordt als verwacht wordt dat een actieve search naast de inzet van de MD-consultants meerwaarde heeft (bijvoorbeeld als er extra inspanning nodig is om voor een specifieke vacature sollicitanten van buiten het Rijk te vinden).
Deze procesbeschrijving gaat specifiek over de inzet van het Search-team bij ABD-vacatures.

PROCESSTAPPEN	ACTIES
Oriëntatiefase	• Wanneer zich een vacature voordoet waarbij in aanvulling op de inzet van de MD-consultant behoefte bestaat aan de expertise van het Search-team, dan meldt de betrokken MD-consultant zich bij de coördinator van het Search-team. Dat is bijvoorbeeld het geval als er bij een vacature vraag is naar kandidaten met een specifieke en/of schaarse achtergrond en/of ervaring. Het Search-team biedt zich ook actief aan bij vacatures waar het kansen ziet voor extern talent. • Het Search-team wijst de vacature toe aan een research consultant o.b.v. capaciteit en ervaring met vergelijkbare profielen. • De research consultant bespreekt de (voorgeschiedenis van) de vacature en het conceptprofiel met de MD-consultant. • De research consultant neemt deel aan het intakegesprek met de vacaturehouder om aanvullende informatie te krijgen en de selectiecriteria te bespreken. Na het intakegesprek wordt (definitief) besloten of de searchinzet bij de vacature inderdaad gewenst is. • De research consultant levert input op het vacatureprofiel met het oog op de wervingskracht van de tekst richting externe kandidaten en de operationalisatie van selectiecriteria. • De research consultant formuleert op basis van de functiecriteria en de input van MD-consultant en vacaturehouder een zoekstrategie (Wat zijn relevante organisaties voor het gevraagde profiel en welke kanalen worden er benut om kandidaten te identificeren?).
Kandidaat-identificatie	• De research consultant stelt op basis van de functiecriteria en de zoekstrategie zoektermen (*queries*) op. • Bij relevante organisaties worden systematisch alle passende functionarissen in beeld gebracht (*mapping*) en beoordeeld aan de hand van de selectiecriteria. • Op basis van de zoektermen worden in de eigen database (ISA) relevante kandidaten geïdentificeerd. • De research consultant bevraagt netwerkcontacten ('informanten') over mogelijke kandidaten. • In sommige (complexe) procedures wordt soms een beperkt aantal voorbeeldprofielen aan de vacaturehouder voorgelegd om te controleren of de gekozen strategie tot het gewenste resultaat leidt. • Levert de zoekstrategie te weinig bruikbare resultaten op, dan wordt deze bijgesteld en wordt het identificatieproces herhaald.

Screening

- Research consultant bespreekt de resultaten van de search met de MD-consultant. Zij besluiten gezamenlijk welke kandidaten het meest passend / interessant zijn.
- Research consultant en MD-consultant benaderen de meest passende kandidaten.
- In een korte telefonische screening wordt de interesse van kandidaten gepeild en de match met de functiecriteria verkend. Zij worden gewezen op de vacaturetekst en de sluitingsdatum.
- Geïnteresseerde kandidaten worden voor aanvullende informatie doorverwezen naar de vacaturehouder of MD-consultant.
- Levert de screeningsfase onvoldoende geïnteresseerde kandidaten op, dan wordt opnieuw een aantal kandidaten benaderd en wordt de screeningsfase herhaald.

Presentatie searchresultaten

- De research consultant maakt een overzicht van de geïdentificeerde, benaderde en geïnteresseerde kandidaten. Bij elke kandidaat wordt aan de hand van de functiecriteria aangegeven hoe sterk de *match* is.
- De geïnteresseerde kandidaten worden uitgenodigd voor een oriënterend gesprek met de MD-consultant. Indien relevant – bijvoorbeeld bij kandidaten die breder inzetbaar zijn – neemt de research consultant deel aan dit gesprek.
- Tijdens het oriënterend gesprek wordt nogmaals verkend door beide partijen of de kandidaat in voldoende mate aansluit bij de functiecriteria. Kandidaten voor wie dat het geval is en die na het oriënterend gesprek nog steeds geïnteresseerd zijn, kunnen hun belangstelling kenbaar maken door te solliciteren op de vacature.
- Hun CV's worden meegenomen in de CV-presentatie aan de vacaturehouder en in het vervolg van het selectieproces (zie procesbeschrijving Werving & Selectie).
- Indien nodig worden aanvullende kandidaten geïdentificeerd en/of benaderd.

Afronding searchfase (Vervolg selectieproces)

- Na de CV-presentatie aan de vacaturehouder worden afgevallen search-kandidaten bevraagd op hun interesse in eventuele andere vacatures en waar relevant doorverwezen naar andere MD-consultants voor een nadere kennismaking.
- Kandidaten wordt om toestemming gevraagd om hun gegevens in ISA te bewaren.
- De zoekstrategie en -resultaten worden gearchiveerd om in de toekomst te kunnen raadplegen bij vergelijkbare vacatures.
- Kandidaten met een specifieke expertise (IT, communicatie, juridisch, financieel-economisch) worden in ISA gekoppeld aan de relevante *talent pool*.
- De research consultant evalueert het verloop van het zoekproces met de MD-consultant en binnen het Search-team.

Proces Werving en Selectie deelnemers ABD Kandidatenprogramma

Het ABD- Kandidatenprogramma (KP) bereidt deelnemers voor op een strategische leiderschapsrol op ABD-niveau. Het programma biedt geen garantie voor een directeurspositie.

Het doel van het Kandidatenprogramma is meerledig en is gericht op:

- ABD-managers de kans geven om hun talenten en leiderschapspotentieel verder te ontwikkelen naar het niveau van ABD-topmanager met als basis de Visie op publiek leiderschap van de ABD met daarin de drie rollen van politiek adviseur, maatschappelijk partner en manager;
- Het creëren van een esprit de corps; daarbij gaat het om het ontwikkelen van een netwerk, om verbinding van de deelnemers aan de doelen van het Rijk over de departementen en kolommen heen, om een gemeenschappelijke stijl van leidinggeven die aansluit op het realiseren van die doelen en over samenwerken in een brede (Rijks)context.

PROCESSTAPPEN	ACTIES
Inventarisatiefase	• BABD licht departementen in over het proces bij de start van een nieuwe werving- en selectieronde KP. • Binnen de departementen wordt veelal een werkgroep gevormd onder leiding van een Bestuursraad lid voor het departementale besluitvormingsproces voor de voordracht van kandidaten voor het KP. De MD consultant van BABD ondersteunt het proces. • De MD-consultant van BABD zorgt op basis van het ABD-KP-profiel plus de input van het departement en eerdere schouwinformatie, voor een longlist van mogelijke deelnemers aan de interne selectieprocedure ten behoeve van voordracht voor deelname aan het KP. Ook andere organisaties (Politie, G4, ZBO's) dragen ieder een deelnemer voor. • De MD-consultant geeft mondelinge of schriftelijke toelichting op het cv over redenen van voordracht. • De KP-coördinatoren van BABD kijken mee in de interne departementale selectieprocedure en hebben een ondersteunende en adviserende rol over wel/niet voordragen van een of meer kandidaten voor het KP en adviseert daar waar nodig over interpretatie van toelatingscriteria.
Departementale besluitvormingsfase	• Via het eigen departementale besluitvormingsproces (pitch in Bestuursraad, gesprekken met DG's etc.) wordt besloten over de voordracht van de eigen kandida(a)t(en). • Als de besluitvorming van het departement in een individueel geval afwijkt van het advies van KP-coördinatoren m.b.t. toelatingscriteria, is de besluitvorming onder voorbehoud. De voorgedragen kandidaat zal in dat geval een potentieel assessment afleggen. Naar aanleiding van de uitkomsten van het potentieel assessment zal nader overleg plaats vinden tussen BABD en het departement. Indien noodzakelijk zal het potentieel assessment worden meegenomen als input voor de besluitvormingsfase door het 3SG-overleg.

Definitieve besluitvorming 3SG-overleg

- KP-coördinatoren verzamelen alle departementale voordrachten, schrijven een advies en bereiden het besluitvormingsproces voor
- Het 3SG-overleg bespreekt de kandidaten en stelt de definitieve groep kandidaten vast, mede op basis van het advies van de KP-coördinatoren
- Indien er in dit stadium van het proces nog steeds een verschil van inzicht bestaat tussen BABD en het departement over de voordracht van een kandidaat, zal het 3SG-overleg op basis van het cv (+ evt. overige info) en de uitkomsten van het potentieel assessment een besluit nemen
- Na afronding van de besluitvorming communiceert BABD de resultaten naar betrokkenen (KP'ers, SG's en MD-consultants).

Portfoliofase

- KP-coördinatoren voorzien kandidaten van een instructie over de vormgeving en inhoud van het portfolio.
- Het portfolio bevat de volgende documenten:
  - een actueel cv en digitale pasfoto van de kandidaat
  - een motivatiepaper, opgesteld door de kandidaat
  - eventueel aanwezige externe instrumenten zoals een recent (niet ouder dan 2 jaar) potentieel meting, 360 gradenfeed-back, medewerkerstevredenheidonderzoek etc.
  - een profielschets van de kandidaat. De kandidaat stelt in overleg met zijn/haar leidinggevende en de MD-consultant een portfolio samen. Het portfolio is een verzameling documenten dat een goed onderbouwd en genuanceerd beeld geeft van de kwaliteiten van de kandidaat. Vanwege de te verwachten betrokkenheid van de leidinggevende van de kandidaat bij het ABD-KP hecht BAD eraan dat de leidinggevende in overleg met de MD-consultant de profielschets opstelt. In de profielschets geeft hij/zij een beeld van de kwaliteiten, de groeipotentie naar zwaardere managementopgaven en de ontwikkelpunten van de kandidaat
- De kandidaat levert het portfolio in bij BABD.

Intake Kandidatenprogramma

- De kandidaat doet een ontwikkelassessment of een andere interventie waardoor de kandidaat, de organisatie en Bureau ABD inzicht krijgen in het ontwikkelpotentieel van de betreffende kandidaat.
- KP-coördinatoren voeren een intakegesprek met de kandidaat. Het portfolio en de ontwikkelvraag van de kandidaat vormen input voor dit gesprek.

Proces Ontwikkelprogramma TMG TOP

Doelstelling van het TMG Ontwikkelprogramma (TMG TOP):
- Bijdragen aan de persoonlijke ontwikkeling van de deelnemers en hen vanuit persoonlijk startpunt voorbereiden op eventuele stap naar een DG-positie;
- Netwerkverbreding en met de deelnemers smeden van een gezamenlijk leernetwerk
- Creëren van een optimale start in een TMG-functie

Deelnemers zijn afkomstig uit het Rijk, gewoonlijk op het niveau van topmanager, al dan niet in combinatie met een pDG-rol. Daarnaast nemen in toenemende mate deelnemers deel afkomstig uit ZBO's, gemeentes etc.

PROCESSTAPPEN	ACTIES
Voorbereiding	• Bureau ABD informeert de SG's over de selectiecriteria en eventuele bijzonderheden, zoals diversiteitskandidaten, omvang van de groep e.d. • Parallel hieraan zoekt Bureau ABD naar potentiële kandidaten die op dit moment nog werkzaam zijn buiten de rijksoverheid.
Werving en selectie voor TMG TOP	• In de departementale schouwen worden deelnemers gescout en voorgedragen door hun SG. Ook andere organisaties (ZBO's, gemeenten, etc.) dragen deelnemers voor. • De voorgedragen deelnemers doen een assessment op TMG-niveau. • Er zijn 3 gesprekken met 3 verschillende SG's. De SG's geven elk hun oordeel over al dan niet benoembaarheid van de kandidaat op TMG-niveau. • Er is een gesprek met de DG ABD. De DG ABD geeft ook zijn beeld over al dan niet benoembaarheid van de kandidaat op TMG-niveau. • Vaststelling van definitieve deelnemersgroep vindt plaats in het SGO. De beelden uit de voorgaande drie stappen worden voorgelegd aan het SGO. In het collectief van SG's wordt vastgesteld welke deelnemers als TMG-potential worden gezien en dus mee gaan doen aan TMG TOP, als bijbehorend programma.
Collectief programma TMG TOP	• Impactroute • Intervisie • ABD LGA (leadership in a globalized arena) • Boegbeeldtraining • Sturen en beïnvloeden
Individuele onderdelen TMG TOP (maatwerk)	• Coaching of training • Mentoring • Verbreding CV door inzet op (interim-)opdracht

VII: Deelstudie 4: Aanpak ABD in de praktijk

4.1. INLEIDING

In deelstudie 3 keken we naar het formele ABD-stelsel 'op papier'. In deze deelstudie kijken we naar de praktische werking, inclusief de wijze waarop het ABD-stelsel ervaren wordt door respondenten (zie bijlage III voor het respondentenoverzicht). We kijken daarbij of het MD-stelsel en -instrumentarium in de praktijk werkt conform de opzet en doelen. Als het afwijkt, dan verkennen we hoe dat komt.

In deze deelstudie wordt ook aandacht besteed aan de deelvragen die vanuit de opdrachtgever gesteld werden bij de start van dit onderzoek over de uitwerking van het *systeem van werving en selectie van de ABD* in de praktijk. Hierbij werd gevraagd te kijken naar:

1. de benoemingswijze van de topmanagementgroep (TMG), inclusief de zoekperiode van twee jaar; [21]
2. de wijze waarop het functioneren van topambtenaren wordt gemonitord en getoetst, de rol van Bureau ABD daarbij en de manier waarop opvolging wordt gegeven aan conclusies en afspraken;
3. de mate van instroom, doorstroom en uitstroom en of de procedures voldoende kansen bieden voor instroom van buiten.
4. het door sommigen ervaren spanningsveld tussen mobiliteit (het 3-5-7 beleid) en het behoud van kennis/inhoudelijke expertise en ervaring.

We kijken bij de ervaren praktijk naar de ervaringen ten aanzien van de vier lagen van ons conceptueel kader (zie het Hoofdrapport), namelijk:

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

[21] Over dit deelaspect hebben we weinig aangetroffen in dit onderzoek. Het komt dus ook niet expliciet aan de orde in deze deelstudie.

We starten met de werking van en ervaringen met het MD-stelsel op individueel niveau (benoeming van topambtelijke managers) en werken vervolgens via het niveau van managers en management toe naar het collectieve niveau (versterking van een goed functionerende Rijksdienst). Mede in relatie tot het laatste punt bekijken we tevens of (Bureau) ABD zicht heeft op of en hoe de MD-activiteiten bijdragen aan een goed functionerende ambtelijke dienst.

4.2. DE ABD ALS MD STELSEL (LAAG 1)

In deze paragraaf kijken we naar de wijze waarop het MD-stelsel werkt in de praktijk. Daarbij komen de werving en selectie inclusief de 'matchmaking' en het type competenties waarnaar gezocht wordt aan bod. Vervolgens besteden we aandacht aan het ontwikkelen en mobiliseren van kandidaten, inclusief de het toepassen van de 3-5-7 regel. Tot slot gaan we in op de beoordeling inclusief de omgang met zogenaamde disfunctionerende ambtenaren en het spotten van talent.

4.2.1. Werven en selecteren in de praktijk

De ervaring van veel respondenten is dat de processtappen in het wervings- en selectieproces (W&S) (zie deelstudie 3 voor een beschrijving van de formele processtappen) *nauwkeurig* worden gevolgd. De eisen per stap en specifiek de eisen aan kwalificaties van kandidaten zijn helder voor de kandidaten en worden tijdens het proces nauwlettend in de gaten gehouden. Bureau ABD, specifiek MD-consultants (MDC) en de DGABD, bewaken dit. MDC zijn verantwoordelijk voor een goede uitvoering van het W&S-proces en voelen zich regievoerder op het proces. Zij besteden gemiddeld twee derde van hun tijd aan W&S.

Hoewel het nauwkeurig volgen van de stappen en criteria niet altijd in het voordeel van de door ons gesproken ABD'ers was, is er veel begrip voor en wordt het als belangrijk gezien. Het zorgt voor een *betrouwbaar* W&S-proces en maakt dat benoemde kandidaten zich gelegitimeerd voelen. Het draagt bijvoorbeeld bij aan de veelgehoorde ervaring dat benoemingen *niet (partij)politiek* zijn ingegeven. (Zie ook verderop in deze deelstudie).

Een gestandaardiseerde W&S-aanpak kan wel op gespannen voet staan met de behoefte aan *maatwerk*, zo hoorden we van veel respondenten.

Ook wordt de *veelheid* en soms ook de *'vaagheid'* van *selectiecriteria* en de *generieke wijze* waarop deze worden toegepast door respondenten aangekaart. Veel respondenten, zowel ABD'ers als beschouwende respondenten, benoemen dat onvoldoende gewerkt wordt met specifieke competenties voor de betreffende functie. Dit bemoeilijkt een effectief W&S-proces en houdt het risico in zich dat vacaturehouders de selectiecriteria zo aanwenden dat het makkelijker wordt om de eigen voorkeurskandidaten te selecteren.
Voor niet-TMG-benoemingen wordt meer dan voor TMG-benoemingen ruimte ervaren om tot maatwerk te komen en dus van een bepaalde ogenschijnlijk dwingende *eisen af te wijken*, bijvoorbeeld als men nog te weinig aantoonbare ervaring op het criterium ziet maar wel duidelijk 'leerpotentieel' aanwezig acht.

Tegelijkertijd vragen respondenten zich af in hoeverre Bureau ABD echt een stevige rol kan spelen in benoemingen binnen met name de TMG-groep. Persoonlijke voorkeuren of netwerken van SG's spelen in de beleving van meerdere respondenten een belangrijke rol in het werving en selectieproces. Een respondent zegt daarover: *'zolang elke SG heer en meester is binnen zijn eigen ministerie, is de vraag hoe je als ABD echt verandering kan bereiken.'* De respondenten zijn overigens wel van mening dat de huidige DGABD achter de schermen tegenwicht probeert te geven, en checks & balances te bewaken, gesteund door de minister van BZK en de MP. Zie verder de paragraaf aan het eind van deze deelstudie voor aanvullende percepties t.a.v. het gezag van de DGABD.

Externe instroom

Een onderdeel van het W&S-proces dat in het oog springt betreft het zoekproces van met name *externe* kandidaten. Nauwe samenwerking tussen research consultant of externe headhunter enerzijds en MDC anderzijds is hierin cruciaal. Dit kan beter, aldus diverse betrokkenen. Diverse TMG'ers, voormalig bewindspersonen en beschouwers zoals wetenschappers zijn van mening dat er meer externe bureaus zouden moeten worden ingezet om de *poule aan externe kandidaten te vergroten* en daarmee de diversiteit aan topmanagers binnen de Rijksoverheid te vergroten. Dit is volgens hen van belang omdat Bureau ABD vooral 'een Haags georiënteerd netwerk' heeft. Dit wordt gewaardeerd, maar tegelijkertijd wordt gesteld dat er 'weinig kennis bij de ABD van de buitenwereld is' en dat Bureau ABD zich 'niet kan meten aan de Egon Zehnders van deze wereld'. Bureau ABD is terughoudend met betrekking tot de inzet van externe bureaus, in het bijzonder vanwege de hoge kosten voor de inzet van externe bureaus. Door de huidige bezetting en geprofessionaliseerde werkwijze van research consultants kan Bureau ABD veel van het searchwerk zelf uitvoeren. En volgens eigen zeggen komen de 'lijstjes' met kandidaten van de externe bureaus en Bureau ABD dikwijls overeen. Bureau ABD ziet de meerwaarde van externe headhunters wanneer a) de vacature een specialistische functie betreft waar Bureau ABD zelf geen netwerk voor heeft of b) voor vacatures op topmanagementniveau bij ZBO's, waar de vacaturehouder gewend is om met externe bureaus te werken.

Het uitgebreide en nauwgezette W&S-proces van de ABD wordt door externe kandidaten als 'intimiderend' ervaren. Volgens betrokkenen is het soms zelfs reden voor een kandidaat om zich uit de procedure terug te trekken. Van belang is het hier te vermelden dat de externe instroom op ABD-functies (exclusief ZBO-functies) in totaal momenteel zo'n 18% bedraagt (ABD, 2020a). Dit percentage is volgens een respondent van Bureau ABD vergelijkbaar met de externe instroom die diverse private ondernemingen kennen. Wij hebben hier als onderzoekers geen eenduidige gegevens over kunnen vinden.

'Matchmaking'

Bureau ABD is betrokken bij een groot aantal matches per jaar (251 in 2019, zie ook bijlage VIII, deelstudie 3) (ABD, 2020a). Veel van de tijd van de MD-consultants en searchers van Bureau ABD gaat zitten in matchmaking. Volgens diverse consultants beslaat het zo'n 2/3 van hun tijd.

Over de kwaliteit van de *matches* bereikten ons uiteenlopende signalen. De algemeen geldende mening is dat Bureau ABD op dit vlak kwalitatief goed en secuur werk verricht. Wel geven diverse respondenten aan dat er onvoldoende kennis was bij de ABD over de eigen mensen, de 'kaartenbak'

en dat bij sommige vacatures de voorgestelde kandidaten mede daardoor niet matchend waren met het profiel. Diverse respondenten stellen dat Bureau ABD beperkte kennis had, en deels nog steeds heeft, van de buitenwereld. Zo geeft een aantal ABD'ers aan dat ze vooral zelf de verbinding met de buitenwereld moesten aangaan wanneer ze interesse hadden voor externe kandidaten of zelf dachten over een stap naar buiten. Of dat wanneer je als vacaturehouder aangaf *'ik wil echt een headhunter'* ze *'daar bij Bureau ABD wel moeite mee hadden',* aldus een respondent.

Wel ervaart men dat Bureau ABD steeds meer de verbinding legt met provincies en bredere landelijke kanalen van mogelijke kandidaten in de publieke sector, vooral wanneer het gaat om de matching t.b.v. ZBO's en bij departementen op directeursniveau. Dit is ook terug te zien manier waarop deze functies worden omschreven. 'Dit is niet meer alleen op Den Haag gericht', aldus een respondent.

Het over de grenzen van departementen heen samenwerken is volgens betrokkenen makkelijker geworden dan voorheen. Dit wordt vooral vormgegeven binnen het SGO. De DGABD speelt daarin een duidelijk rol.

Het terugkerende beeld dat vooral gezocht wordt naar procesmanagers lijkt deels achterhaald. Waar voorheen nog weleens vanuit een DGABD het beeld afgegeven werd dat een 'manager van een koekjesfabriek dit werk ook kon doen', is dat tegenwoordig zeker niet meer het geval aldus een betrokkene. Tegenwoordig maakt de ABD heel bewuste afwegingen ten aanzien van het benodigde profiel. Dat is gebaseerd op de context, de specifieke opdracht en de rol van de kandidaat binnen het betreffende team. Wel speelt volgens meerdere betrokkenen nog steeds mee dat 'de vijver niet groot is'. Dit blijkt ook uit het NSOB-rapport waarin staat dat het gemiddeld aantal kandidaten per TMG-vacature in 2018 2,3, in 2017 2,9 en in 2016 3,3 was. Het percentage TMG-vacatures met maar 1 kandidaat was in 2018 47%, in 2017 9% en 2016 28% (Van den Berg et al., 2019).

Het goed en transparant doorlopen van de procedures is volgens diverse respondenten leidend voor de ABD. Er is minder ruimte volgens een respondent om echt zicht te houden op welke drijfveren de mensen hebben die daar werken en hoe die daarin meegenomen kunnen worden.

Verder is er een persistent beeld dat telkens opduikt over *mismatches* en mislukte benoemingen. Er zijn gevallen bekend waarin daar inderdaad sprake van was, maar onduidelijk is hoe groot dit probleem daadwerkelijk is. Volgens de ABD gaat het om een klein aantal gevallen, waar bovendien middels het systeem van beoordelen en schouwen goed een vinger aan de pols gehouden is. Omdat het een steeds terugkerend beeld betreft lijkt het verstandig meer openheid te geven over aantallen en wijzen van omgaan daarmee. Ook is meer uitleg nodig over de context om het soms ongenuanceerde verhaal van de mismatch te nuanceren. Dit beeld is namelijk schadelijk voor het matchingsproces. Volgens een respondent leidt het er mede toe dat bij het matchen op safe wordt gespeeld en er amper sprake is van 'durfbenoemingen'.
Zoals hierboven al naar voren kwam, vindt een deel van de geïnterviewden dat de ABD meer gebruik zou moeten maken van goede externe headhunters om de matching te verbreden en de kwaliteit

te vergroten. ABD kan zich niet meten aan de 'Egon Zehnders' van deze wereld, aldus een respondent. 'Echt goede headhunters staan echt naast een kandidaat. Dat halen de ABD-adviseurs niet... daardoor blijf je een soort 'veredelde P&O-afdeling'.' Voor ZBO's wordt al vaker gebruik van gemaakt van externe bureaus, mede omdat de ZBO's daarom vragen of al contacten hadden met de betreffende bureaus. De ervaringen met deze gecombineerde zoekstrategie wordt door betrokkenen positief beoordeeld.

Sinds enkele jaren heeft de ABD ook een team van searchers in huis dat zich richt op het verbreden van de kandidatenpool. Het team wordt op verzoek van de MD-consultants ingezet bij specifieke casuïstiek, daar waar bijvoorbeeld specialistische kennis gevraagd wordt. De afdeling search ziet het verder als haar taak kandidaten van buiten extra te begeleiden omdat zij met andere verwachtingen binnenkomen. Zij zijn immers gevraagd mee te solliciteren en hebben meer een oriënterende insteek, terwijl ze op het departement gelijk een stevige sollicitatieprocedure terecht komen die weinig meer met oriëntatie te maken heeft.

Het grote aantal matches is overigens niet alleen maar goed nieuws. Het is ook een risico in termen van verplaatsingen naar andere functies, vooral omdat veel kandidaten uit de bestaande pool komen en dus elders een open positie achter laten, hetgeen te zien is in de uitgebreide wekelijkse overzichten met vacatures vanuit de ABD. Meer hierover staat beschreven onder het kopje '3-5-7 regel'.

(Inhoudelijke) competenties?
Zowel in de media-analyse als in de gespreksvoering komt veelvuldig het beeld terug dat 'procesmanagement' een belangrijke competentie is waarop geselecteerd en beoordeeld wordt. De *dwingende* toepassing van de 3-5-7 regel (zie verderop in deze deelstudie) werkt dit volgens geïnterviewden in de hand. Ook het belang dat wordt gehecht aan de vaardigheid om de bewindspersoon uit de wind te kunnen houden, speelt hierin een rol. De ervaring is dat topambtenaren eerst en vooral worden geselecteerd op 'de mate waarin zij in staat zijn om lastige dossiers zonder politieke strubbelingen tot een goed einde te brengen'.
Een deel van de geïnterviewden zou graag zien dat er een stevigere nadruk komt op 'vakinhoudelijke kennis' in de W&S-procedure. De inkleuring van wat *inhoud* is, loopt evenwel uiteen. Het gaat om aantoonbare dossierkennis en/of ervaringskennis in een specifiek (beleids)domein, maar het gaat vaak ook over het hebben van sectorale netwerken, de intrinsieke motivatie en capaciteit om zich in korte tijd de relevante dossiers eigen te maken, en de vaardigheid om krachtenveld te 'lezen' en tussen belangen door te 'laveren'. Het kan bovendien gaan om heel andere soorten inhoudelijke kennis, zoals veranderkundige kennis om transities of cultuurverandering te realiseren, of kennis om crises te managen.

Op de website van de ABD staat hierover het volgende: *"Voor elke functie wordt bij de werving en selectie van een geschikte kandidaat gekeken welke kennis, ervaring en vaardigheden nodig zijn om de functie succesvol te vervullen. Voor sommige functies ligt het accent op vakinhoudelijke kennis, voor andere functies wegen andere eisen zwaarder. Voor het goed functioneren van een organisatie zijn zowel*

leiderschapsvaardigheden als inhoudelijke kennis nodig. Dat hoeft niet per se in één persoon vertegenwoordigd te zijn. Dat één iemand niet alle kennis van een hele organisatie heeft, is van alle tijden en geldt net zozeer in het bedrijfsleven als bij de ambtenarij. Wat de maatschappij vraagt van topambtenaren is zo complex, dat het onmogelijk is dat één persoon alle inhoudelijke kennis heeft. Daarom is het minstens zo belangrijk dat een ABD'er weet waar die kennis te halen valt."[22]

Respondenten onderschrijven dat het moet gaan om een combinatie van competenties. Een inhoudelijk stevige basis zorgt ervoor dat een topambtenaar belangrijke kwaliteiten kan leveren, variërend van de bewindspersonen van *advies* dienen, tot *tegenspraak* geven richting diezelfde politieke bestuurders. Het zorgt ook voor een legitieme gezagsbasis in de eigen organisatie, juist in professionele organisaties waarin inhoudelijke expertise belangrijk is en medewerkers een 'baas met verstand van zaken' willen. Tegelijkertijd is meer generieke *politiek-bestuurlijke sensitiviteit* onvermijdelijk, een competentie waarvan respondenten aangeven dat dit een zeer brede categorie kennis en vaardigheden is, variërend van aan te leren kennis (onder andere 'hoe lopen de Haagse hazen?') tot het hebben van een 'politieke antenne' (onder andere gevoel voor verhoudingen, de competentie om op het juiste moment invloed aan te wenden). Volgens diverse bij W&S-procedures betrokken respondenten is het gevaar echter dat deze competentie niet concreet genoeg wordt geoperationaliseerd waardoor de kans op het niet-selecteren van passende kandidaten toeneemt, en waardoor het risico op intuïtieve besluitvorming toeneemt.

Los van deze uiteenlopende facetten van 'inhoud' bestaat het beeld bij respondenten dat bij benoemingen *te beperkt* gekeken wordt naar de organisatorische en bestuurlijke context van de vacature. Het gaat dan om de volgende aspecten: in hoeverre zijn er in een *directieteam* voldoende inhoudelijk experts vertegenwoordigd? Vraagt een strategische *opgave* om andersoortige competenties? Ligt er een *ontwikkel*- of organisatieveranderingsopgave?
Het sluit aan op de vaak geventileerde oproep om meer ruimte voor *maatwerk* te bieden, waarbij een nadrukkelijk accent ligt op de koppeling tussen personen, plekken en *opgaven*. De ABD maakt duidelijk nadrukkelijk af te wegen waar bij welke vacature de focus dient te liggen. Voor sommige functies is inhoudelijke expertise van veel groter belang dan voor andere functies en bovendien hangt het sterk af van het team waarin de betreffende kandidaat een plek opvult. Een sterk inhoudelijk team vraagt bijvoorbeeld eerder om een stevige procesmanager, terwijl een sterk procesgericht team om inhoudelijke aanvulling vraagt. Deze afwegingen neemt de ABD naar eigen zeggen mee in de zoektocht naar een passende kandidaat, maar voor betrokkenen – laat staan voor buitenstaanders – zijn deze overwegingen en afwegingen niet helder. Dat impliciete zit deels in het W&S-proces zelf, alsook in de fase na benoeming: bij benoemingen wordt onvoldoende 'het verhaal gemaakt' waarom een benoeming de meest passende was.

4.2.2. Ontwikkelen en mobiliseren in de praktijk

Net aangestelde ABD'ers hebben zowel informeel als formeel, middels het 100-dagen gesprek, contact met hun MDC om ervoor te zorgen dat ze goed 'landen' en aarden. Respondenten signaleren

[22] https://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/algemene-bestuursdienst

dat dit *niet* genoeg is voor ABD'ers die van buiten de Rijksoverheid zijn ingestroomd. Een belangrijke verklarende factor voor het 'mislukken' van externe benoemingen is volgens respondenten dat er te weinig aandacht is voor de 'aardverschuiving' die een overstap naar de Haagse wereld teweeg kan brengen en het 'gebrek aan aandacht' vanuit de nieuwe werkgever. Dat blijkt ook uit andere studies, zoals het onderzoeksrapport van Nederveen Pieterse et al. (2010). Tot voor kort lijkt het te nogal per MDC en per leidinggevende te verschillen in hoeverre kandidaten goed begeleid worden bij dit landen. Sinds zeer recent biedt Bureau ABD een zogenoemd *onboarding* programma aan waarin elementen als een inwerkprogramma, intervisie en een buddy- en mentorsysteem zijn opgenomen. Dit moet het onboarding-proces minder kwetsbaar en afhankelijk maken van de betreffende MDC en leidinggevende.

Na de landingsfase zijn respondenten over het algemeen positief over de *loopbaangesprekken* die ze voeren met hun eigen MDC. Respondenten ervaren bijvoorbeeld dat zij een 'spiegel voorgehouden krijgen', 'terugkoppeling' uit de jaarlijkse schouw krijgen en door kunnen spreken over hun 'ontwikkelwensen' waarbij de MDC kan helpen in doorstroom binnen de Rijksoverheid. Over ondersteuning bij ontwikkelwensen buiten de Rijksoverheid zijn respondenten minder tevreden, hier kan Bureau ABD weinig bieden, zo is het gevoel.

Zowel door ABD'ers als MDC's zelf wordt de kanttekening geplaatst dat MDC's veel personen tegelijkertijd moeten bedienen en zeker wanneer er veel vacatures openstaan niet altijd voldoende tijd hebben voor loopbaanondersteuning. Dat leidt ertoe dat de begeleiding van de ABD richting een andere functie 'summier' wordt gevonden. Het voelt voor betrokkenen dat je vooral 'op eigen kracht' wat nieuws moet vinden. Je kunt daarbij niet zomaar blijven solliciteren, anders 'raakt je naam beschadigd'.

Het ontwikkelaanbod van Bureau ABD kende in 2019 bijna 900 deelnemers.[23] Voor managers in de schalen 14 en 15 met de potentie om binnen 2 tot 4 jaar door te groeien naar het niveau van directeur op ABD-niveau, heeft Bureau ABD een meerjarig ontwikkelingsprogramma: het ABD Kandidatenprogramma. Voor ABD'ers die op termijn in principe benoemd kunnen worden tot directeur-generaal, kent Bureau ABD het TMG Talent Ontwikkel Programma. Kandidaten voor zowel het ABD Kandidatenprogramma als het TMG Talent Ontwikkel Programma worden geselecteerd en voorgedragen door hun departement. ABD'ers kunnen advies krijgen van de ontwikkeladviseurs van Bureau Algemene Bestuursdienst over de opleidingen ze willen volgen.

Het ABD-ontwikkelprogramma biedt mogelijkheden waar respondenten veelal enthousiast over zijn (zie deelstudie 5 paragraaf 5.4 voor feiten en cijfers over deelname aan ontwikkelaanbod + conclusies van evaluatierapporten). Terugkerende positieve ervaringen betreffen *intervisietrajecten* en het *ABD-kandidatenprogramma*. Zo biedt dit laatste programma een 'ongekende' netwerkmogelijkheid binnen de Rijksoverheid en reflectie op persoonlijkheid, aldus respondenten.

[23] https://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/algemene-bestuursdienst

Van het ABD-aanbod worden de APP's (ambtelijk professionaliteitsprogramma) gewaardeerd, bijvoorbeeld de APP's over digitalisering. Ook ABDinterim biedt ontwikkelmogelijkheden via het leidinggeven aan tijdelijke projecten.

TMG'ers ervaren dat het lastiger is om zich te ontwikkelen. Dat ligt deels aan het beslag dat een TMG-functie legt in termen van tijd en aandacht maar ook aan de *vrijblijvendheid* van persoonlijke ontwikkeling binnen de ABD. Sommige respondenten wijzen erop dat dit voor topmanagers in het bedrijfsleven minder vrijblijvend en anders geregeld is, waarbij er meer 'uitdaging' wordt geboden en waarin leiderschapsontwikkeling wordt gepositioneerd als middel om de organisatiedoelen te behalen. Ook vanuit een voorbeeldfunctie voor managers waaraan TMG'ers leidinggeven, wordt het belangrijk geacht dat TMG'ers geregeld aan ontwikkelactiviteiten deelnemen. Los daarvan werken veel TMG'ers en topmanagers wel degelijk aan hun ontwikkeling, binnen en buiten het door ABD voorziene aanbod.

Voorbeelden van aanbod buiten de ABD betreffen leergangen bij de NSOB en cursussen bij De Baak. Respondenten verschillen van mening over de mate waarin de ABD dit zelf zou moeten aanbieden, in lijn met de vaker genoemde Franse École Nationale d'Administration (ENA) om zo gerichter aan strategische rijksbrede opgaven te werken en een sterker 'esprit de corps' te creëren. Diverse respondenten zeggen dat het juist goed is om 'naar buiten' te gaan en samen met managers van andere organisaties te leren en te ontwikkelen. Overigens leidt de ENA geen oudere maar jongere mensen op.

Toepassing 3-5-7 regel

Op de website van de ABD staat te lezen dat een ABD'er gemiddeld zo'n 4 tot 5 jaar op functie zit. "*Die mobiliteit voorkomt verkokering en versterkt de samenwerking tussen departementen, houdt de top van de Rijksoverheid fris, en zorgt voor brede verspreiding van kennis en ervaring*."[24] Uit de cijfers blijkt dat dit klopt: ABD'ers zitten gemiddeld zo'n 4,3 jaar op hun plek (zie deelstudie 5).

De meeste respondenten onderkennen het oorspronkelijke belang van de 3-5-7 regel, ook wel de 'groei-bloei-doei regel' genoemd, namelijk het vergroten van de mobiliteit, het verminderen van de verkokering en het herstellen van het politieke primaat. De slag naar de 3-5-7 benadering was oorspronkelijk ook 'echt winst', omdat daarvoor mensen vaak erg lang op functies zaten. We lieten eerder zien dat sommige lang zittende topambtenaren – de 'Riezenkamps' van de ambtelijke wereld – machtiger waren dan politieke bestuurders. Dat kan nu niet meer. Inmiddels wordt evenwel breed de mening gedeeld dat de 3-5-7-regel 'te rigide' gehanteerd wordt. Er wordt gesproken van een 'valbijl', een 'dwangbuis' en van mobiliteit die 'dwangmatig' is geworden. Alle respondenten hebben duidelijke gevoelens bij deze regel en belichten de donkere kanten ervan.

De feitelijk werking van de regel leidt tot ongewenste effecten. De regel heeft eerder een 'race tot he bottom' dan een 'race to the top' gecreëerd. In plaats van '7' als maximum is vooral '3' het

[24] https://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/algemene-bestuursdienst

minimum geworden. ‘Bij 3 jaar wordt men vaak al zenuwachtig’ aldus een respondent. Dit betekent dat de doorlooptijd niet bij de 7 jaar zit, maar ver daarvoor. ‘De dominante praktijk is nu: je moet 3 jaar blijven en na 3 jaar en één dag mag je gelegitimeerd weg.’ Dit beeld wordt gedeeltelijk onderbouwd door de cijfers van Bureau ABD/NSOB. De gemiddelde doorloopsnelheid van ABD’ers in 2019 was 4,3 jaar. In 2018 zat 80% van de ABD’ers korter dan 5 jaar in zijn/haar functie (ABD, 2019). De gemiddelde functieduur van TMG’ers was in 2019 eveneens 4,3 jaar (ABD, 2020a). In 2018 zat een TMG’er gemiddeld 5,4 jaar op zijn of haar functie (Van den Berg et al., 2019).

Meerdere respondenten wijzen op het zoeken naar tijdige wisselingen van functies om niet op de ‘bank van Bram’ of zelfs ‘kneuzenbank’ te komen. Dat is problematisch; ‘mensen zijn net goed ingewerkt en vertrekken dan alweer.’ Drie jaar is volgens de meeste respondenten te kort voor een goede invulling van de positie zo is de breed gedeelde mening. Het duurt immers een tijd alvorens je ‘goed boven de materie kunt staan’. Een respondent zegt hierover: ‘Je kunt in die tijd niet zowel zaaien als oogsten. Als je op een DG plek komt ben je het eerste jaar bezig om op je plek te komen. Dan heb je nog een paar jaar nodig om je externe netwerk en technische details op te bouwen. Na 3 jaar ben je pas optimaal effectief in je plek.’

Ook voor de verbinding met de beleids- dan wel uitvoeringspraktijk werkt de 3-5-7 regel volgens diverse respondenten ‘slecht’. Maatschappelijke partijen kunnen daardoor moeilijk een relatie opbouwen met ambtenaren. Dat geldt niet alleen voor topambtenaren maar ook de doorloopsnelheid van jonge ambtenaren is hoog. Meer continuïteit wordt van belang geacht om als overheid ‘een betrouwbare partner’ te zijn. Met de sterke nadruk op mobiliteit geeft de ABD volgens respondenten bovendien indirect een boodschap af dat expertise niet zo belangrijk meer is, in combinatie met de nadruk op generieke competenties. Ook draagt het, zo benadrukken diverse respondenten, bij aan het *beeld* van een baantjes-carrousel.

De hoge mobiliteit moet volgens velen dus afgeremd worden. Zo zegt een respondent dat je eigenlijk wel 5/6/7 jaar in een toppositie moet zitten om ook de gezaghebbende figuur te zijn die dat soort posities nodig heeft. ‘De 5 jaar termijn is voor directeuren goed navolgbaar, maar op strategische en specialistische functies moeten andere dingen meewegen.’ Een enkele respondent oppert dat het misschien eerder een ‘5-7-10 regel’ moeten worden. Vooral als je naar de SG’s kijkt moet je kijken of je daar meer lucht (flexibiliteit) in kan krijgen.

Een systeemwijziging lost dit volgens diverse respondenten echter niet op, het is veeleer een ‘gedragsissue’. Het moet tussen de oren van de betrokkenen komen dat de termijnen geen dwingende logica dienen te zijn. Verder moeten de DGABD’s zelf volgens diverse respondenten meer doen om de 3-5-7 systematiek te ‘eren’. Dit punt wordt door meerdere respondenten expliciet benoemd. Meer hierover is te lezen in de paragraaf gezag ABD verderop in deze deelstudie. Zij hebben een ‘voorbeeldfunctie’ en moeten zich daarnaar gedragen, in plaats van de positie ‘als opstap te gebruiken naar een SG-positie’. […] Vertaald naar de DGABD is dit een heel duidelijke ‘don’t’ die bij het ambt hoort.

De kritiek met betrekking tot de 'rigide' tenuitvoerlegging van de 3-5-7 regel heeft de ABD ook al geruime tijd bereikt. Er wordt gesproken over 'versoepeling' van de regels en in specifieke gevallen is daar ook al sprake van. Toch zal een echte wijziging op dit vlak nog wel wat voeten in aarde hebben. Zo heeft de MP de 7 jaarstermijn benadrukt en gesteund en worden DG's 'achter de broek gezeten' om ervoor te zorgen dat directeuren bewegen. Ook daar zou enige 'ontspanning' gewenst zijn, zo nadrukken meerdere respondenten. In het denken en handelen van Bureau ABD is de 3-5-7 regel nog sterk verankerd.

Het is daarnaast van belang de juiste balans te vinden tussen het behouden van de voordelen van de mobiliteitsregel en het aanpakken van de negatieve effecten ervan. Het versoepelen van de doorlooptijd betekent uiteraard niet dat rouleren niet meer belangrijk is. Het is erop gericht de voordelen van rouleren te behouden en de nadelen te beperken, zo benadrukken veel respondenten.

Kortom, een regel die de omloopsnelheid gezond stimuleert is van belang, een regel die dit op een strikte, dwingende en/of gestandaardiseerde wijze doet is echter schadelijk in termen van de besproken negatieve effecten die het oplevert en de negatieve beeldvorming die het met zich meebrengt. Respondenten pleiten dan ook voor een 'contextuele' aanpak waarin veel ruimte is voor 'differentiatie', voor 'maatwerk' dat recht doet aan de specificiteit van bepaalde functies.

4.2.3. Beoordelen in de praktijk

De ABD draagt de verantwoordelijkheid voor het goed verlopen van het beoordelingsproces van TMG'ers. Medewerkers van Bureau ABD ervaren dat zij daarin vooral de verantwoordelijkheid dragen voor het *waarborgen van de stappen in dat beoordelingsproces*. Hierbij wordt gedacht aan het juist en volledig invullen van beoordelingsformulieren, het faciliteren van de schouwprocessen, het faciliteren van zogenoemde 'kalibratie-sessies' tussen leidinggevenden waarbij afstemming en evenwichtigheid in het beoordelingsproces wordt beoogd; en gebruikmaken van de uitkomsten van de kalibratie-sessies in de schouwprocessen. Aanvullend kan gedacht worden aan het stimuleren van het gebruik van periodieke 360-graden feedback en van aanvullende informatiebronnen in de beoordeling zoals uitkomsten van Medewerker-tevredenheidsonderzoeken (MTO's), hoewel vooral dat laatste in de praktijk nog weinig – eigenlijk niet – gebeurt. Wel is het proces van beoordelen van TMG'ers de laatste jaren sterk geprofessionaliseerd door de stappen die zijn gemaakt vanuit de ABD om het schouwproces uniformer en transparanter te maken. Dit constateerden wij als onderzoekers ook na uitgebreide inzage in schouwprocessen en -dossiers.[25]

[25] De onderzoekers hebben inzage gekregen in een substantieel aantal geanonimiseerde schouwdossiers van ABD'ers. Hiervoor zijn vijf departementen geselecteerd: Economische Zaken en Klimaat (EZK), Financiën, Justitie en Veiligheid (JenV), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Bij elk departement is een selectie gemaakt van drie tot vijf TMG-leden en acht tot tien ABD-topmanagers. Daarbij is rekening gehouden met diversiteit in onder meer functieduur, achtergrond en ontwikkelpotentieel. Ook is gekeken naar spreiding in dossiers van ABD'ers met een 'normale' loopbaanontwikkeling en ABD'ers waar sprake is van aandachts- of ontwikkelpunten. In totaal is van 61 personen op basis van deze informatie bekeken hoe wordt omgegaan met onderwerpen als functioneren, ontwikkeling en inzetbaarheid.

Voor niet-TMG'ers geldt dat het betreffende departement verantwoordelijk is voor het beoordelingsproces en de ABD daar geen rol in heeft. Hoewel beoordeling van functioneren van niet TMG'ers dus niet is belegd bij de ABD, wordt door Bureau ABD wel onderkend dat het nodig is om informatie over het functioneren van ABD'ers te hebben om diverse doelen te kunnen realiseren, zoals een goede loopbaanbegeleiding en de juiste man/vrouw op de juiste plek. Het is nu sterk afhankelijk van de betreffende MDC'er en het betreffende departement/directies/afdelingen en de leidinggevenden daarvan of en in hoeverre dergelijke informatie beschikbaar komt, ten dienste van het MD-proces. Diverse respondenten zijn van mening dat hier winst te behalen is en dat de processen van werving & selectie, talentontwikkeling & loopbaanbegeleiding en beoordeling & beloning nauwer verweven zouden moeten zijn om 'effectief' bij te kunnen dragen aan de gewenste ontwikkeling van ABD'ers en om aan 'strategische doelstellingen' zoals de versterking van het ambtelijk apparaat te kunnen werken.
Doordat de ABD geen formele rol heeft bij de beoordeling van ABD'ers, is het realiseren van de *strategische* doelstellingen die de ABD onder meer voor zichzelf weggelegd ziet in termen van het bijdragen aan de 'kwaliteit van de Rijksdienst', slechts beperkt realiseerbaar. Voor ABD'ers kan de ABD daar feitelijk alleen een rol in spelen aan de voorkant, namelijk bij de werving & selectie. Uit de gesprekken en de door de ABD aangeleverde stukken blijkt ook dat de ABD weinig zicht heeft op de wijze waarop (top)ambtelijk functioneren bijdraagt aan een beter werkende Rijksdienst. De ABD heeft weinig tot geen toegang tot bronnen en/of circuits die een signalerende werking aangaande topambtelijke functioneren kunnen hebben, zowel op individueel als collectief niveau, denk aan:

- MTO-uitkomsten (als indicatie van managementkwaliteit en -cultuur)
- Stakeholder-onderzoeken
- Personeelsvertegenwoordiging (DOR, DOR-commissies)
- ARBO-circuits (ziekteverzuim, verloop)
- Politieke signalen (zoals Vaste Kamercommissies)

Voor ons als onderzoekers bleken deze bronnen (in het bijzonder de MTO-uitkomsten) via de ABD, mede via de directie A&O van DGOO, dan ook lastig verkrijgbaar. Deze informatie is in handen van de departementen en wordt bovendien per departement anders opgehaald waardoor de resultaten lastig vergelijkbaar zijn. Het is dan lastig om iets te kunnen zeggen over het (individuele) functioneren van leidinggevenden.

Disfunctionerende topambtenaren?
Uit diverse gevoerde gesprekken bleek ongenoegen over het gebrek aan toegankelijke en concrete data om te kunnen betrekken bij het beoordelen van het functioneren van ABD'ers. Ook voor ons als onderzoekers bleek het niet mogelijk om geobjectiveerde signalen aangaande het ambtelijk functioneren, de managementcultuur en/of kwaliteit van de ambtelijke aansturing te verkrijgen.
Daar komt bij dat de ABD te maken heeft met de soms (hardnekkige) beelden in de buitenwereld over 'disfunctionerende topambtenaren', die door de 'ABD-banencarrousel' gemakkelijk aan een andere baan kunnen komen en niet worden afgerekend op hun functioneren. Toch plaatsen zowel intern betrokkenen als externe beschouwers kritische kanttekeningen bij deze sterk vereenvoudigde beeldvorming. Casuïstiek van zogenaamd 'niet goed functionerende' ABD'ers loopt

zo sterk uiteen dat je per casus moeten kijken om niet te vervallen in 'ongegronde generalisaties'. Zo zijn tijdens het onderzoek gevallen besproken waarin topambtenaren in opspraak kwamen na één inschattings- of handelingsfout, terwijl de betreffende ambtenaar verder telkens goed beoordeeld werd. Respondenten geven aan dat de Haagse wereld in dat opzicht een 'heel harde wereld' is en vooral een 'ongeschikte leeromgeving', waarin het maken van fouten eigenlijk niet is toegestaan. Vooral de laatste jaren 'staan topambtenaren als snel in de wind'.

Daarnaast werden cases besproken waarin een verder goed functionerende ambtenaar op de verkeerde plek terecht kwam. Dit maakt de betreffende persoon echter nog niet tot een 'disfunctionerende ambtenaar'. Ook werden cases besproken waarin de taak die een topambtenaar kreeg door vele gezien werd als een vrijwel onmogelijke taak, denk aan de Belastingdienst die volgens meerdere respondenten (en experts) door de politiek 'opgezadeld is' met vrijwel onuitvoerbare taken (i.h.b. toeslagen) en hier vervolgens door diezelfde politiek 'hard op afgerekend wordt'. Topambtelijk is overigens destijds geprobeerd om toeslagen niet via de Belastingdienst te organiseren. Tot slot is een enkele casus genoemd waarin een ambtenaar daadwerkelijk disfunctioneerde en waarin de betreffende ambtenaar door de ABD op een zijspoor is geplaatst. Dat gebeurde 'achter de schermen', zonder verdere ruchtbaarheid.

Ondanks dit genuanceerdere beeld dat naar voren komt uit de interviews, blijkt de beeldvorming over het 'rondpompen van disfunctionerende ambtenaren' moeilijk te weerleggen voor de ABD. Dit omdat het vaak gevoelige en persoonsgebonden materie betreft en er daarom weinig of geen ruchtbaarheid aan gegeven om de betreffende persoon niet onnodig te beschadigen. Volgens respondenten vanuit de ABD wordt het normaliter vrij snel duidelijk als topambtenaren niet (goed) functioneren en betreft dit vaak een *'mismatch'* tussen de persoon en de functie of werkomgeving. De direct leidinggevende en andere (hiërarchisch) betrokkenen kijken in zo'n geval of iemand kan worden overgeplaatst naar een functie waar de persoon in kwestie wel geschikt voor is. In een enkel geval gaat het om een structurele mismatch, en dan leidt dat in een enkel geval tot het zichtbaar vertrekken van een topambtenaar, hoewel ook dan het 'echte verhaal' lastig te maken is.

Het frequent en op grote schaal 'disfunctionerend door-rouleren' wordt door interne betrokkenen niet herkend en er zijn dus gevallen bekend van mensen die uit de ABD zijn gezet. Los daarvan is het lastig om disfunctionerende ambtenaren te ontslaan vanwege hun rechtspositie en de middelen die het kost om een dossier op te bouwen. Het wordt efficiënter geacht om dergelijke personen te herpositioneren binnen de Rijksoverheid. Dit kan het beeld van banencarrousel versterken. Ook het 'op de bank plaatsnemen' bij de DGABD – wat in vergelijkbare stelsels in andere landen heel normaal is – en aparte pools zoals ABT Topconsult voeden dat beeld. Dat dit 'op de bank plaatsnemen' ook ruimte biedt om passende oplossingen te creëren en dat ABD Topconsult zelf zijn selectieproces flink heeft verzwaard (inclusief assessment), is minder zichtbaar voor de buitenwereld.

Het is trouwens lastig om concrete dossiers van 'meer of minder goed functionerende ABD'ers' te vinden. Een verklaring kan liggen in de manier waarop functioneren wordt beoordeeld. De door de ABD ontwikkelde generieke beoordelingsformulieren vragen naar het beoordelen op *resultaten*

(intern het 'wat' genoemd) maar vragen ook naar de manieren waarop resultaten zijn geboekt (het 'hoe'). Volgens externen vervaagt dit het functioneringsbeeld en is het juist voor complexe banen als ABD-functies van belang dat er duidelijkere *'deliverables'* worden geformuleerd. Dat vergt – opnieuw – maatwerk. Beleid, uitvoering en toezicht verschillen sterk, opgaven verschillen, situaties lopen uiteen. Wanneer de koppeling tussen personen, plekken en opgaven niet of nauwelijks wordt gemaakt (zie vorige paragraaf), dan is het formuleren van concrete *deliverables* lastig.

Een alternatieve verklaring is dat de 'carrousel' niet zozeer over 'disfunctioneren' gaat, maar over te ver en strikt doorgevoerde mobiliteit zoals reeds besproken is in de sectie over de 3-5-7 regel.
Het overkoepelende beeld dat wij krijgen is dat bij signalen van disfunctioneren goed gekeken wordt naar de casus en dat gezocht wordt naar oplossingen die passen bij de specifieke casus, waarbij de benodigde zorgvuldigheid betracht wordt. Wij kunnen als onderzoekers op basis van de beschikbare gegevens niet goed beoordelen of gevallen van disfunctioneren de ABD in voldoende mate en/of voldoende snel bereiken en hoe precies op die signalen gereageerd wordt. In het geval van ABD'ers is dit afhankelijk van of en zo ja hoe het betreffende departement deze signalen oppakt en of zij bereid is dit te delen met de ABD. De vraag rijst of de ABD op geaggregeerd niveau niet meer kan en moet communiceren met en via de ministeries, met nadruk op functioneringspatronen, vroegtijdige signalering, en hoe met eventuele gevallen van disfunctioneren omgegaan wordt.

Talent
Tegenover het omgaan met 'disfunctioneren' staat het management van talent. Ook dat aspect speelt in de beeldvorming rondom de ABD een rol: de ABD zoekt naar 'toppers' en topambtenaren die 'klussen kunnen klaren'. Een van de belangrijkste manieren om talenten te identificeren is het *schouwproces*. Medewerkers van Bureau ABD geven daarnaast aan dat in meer informele overleggen als het periodieke MD-beraad bij diverse departementen talenten tevens worden besproken. In de individuele loopbaangesprekken tussen ABD'er en MDC is beoogd hiervan een terugkoppeling te geven. Zo is de MDC verantwoordelijk voor het uitvoeren van gemaakte afspraken in het schouwoverleg. Per departement is een MDC die bij alle sollicitaties betrokken is en hij/zij is ook een klankbord is voor de DG en directeuren in de vervulling van vacatures. Zoals wij constateerden in de analyse van schouwprocessen en schouwdossiers[26], vindt de identificatie van talent voornamelijk plaats op individueel niveau. Data-gedreven inzicht in de talentpool van een departement en de eventuele consequenties daarvan in termen van bijvoorbeeld 'succession planning' lijkt minder aanwezig. Bovendien lijken de MDC's vooral betrokken bij de werving & selectie en lijkt dat er weinig beschikbare ruimte en tijd om de *(high) potentials* te scouten en te leren kennen.

Respondenten achten talentidentificatie binnen de ABD-pool, maar ook in het eigen voorportaal (schaal 13 bijvoorbeeld) en in de buitenwereld, noodzakelijk om de *ABD-vijver* te vergroten. De 'kramp' op met name TMG-benoemingen vanwege een gebrek aan geschikte kandidaten moet er volgens respondenten af. Bureau ABD beoogt sinds korte tijd daaraan bij te dragen door

[26] Zie voetnoot 9.

vacatureonafhankelijk werk uit te voeren en een netwerk op te bouwen. Het naar 'binnenhalen' van 'toppers' uit het bedrijfsleven is en blijft daarbij lastig, deels vanwege culturele verschillen en de specifieke Haagse kennis die gevraagd wordt voor veel van de te vervullen functies, maar deels ook arbeidsvoorwaardelijk (WNT). We gaan hier in de onderstaande paragraaf over externe instroom: transfer met het bedrijfsleven, nader op in.

4.3. BIJDRAGE AAN AMBTELIJKE MANAGERS EN BEROEPSGROEP (LAAG 2 & 3)

Diverse bevindingen raken meer aan het collectief van leidende ambtelijke managers en aan de beroepsgroep. Hieronder gaan we allereerst specifiek in op de ervaringen rondom de externe instroom en vooral de vraag of er managers uit het bedrijfsleven instromen. Vervolgens kijken we naar ervaringen met betrekking tot de algemene managementcultuur en 'esprit de corps' waarna we kijken naar ervaringen met politieke benoemingen, of beter, de mate waarin er een gepolitiseerde ambtelijke top is. Tot slot gaan we in op ervaringen over management-met-weerwoord, ofwel, de mate waarin het ambtelijk topmanagement tegenwicht biedt, ook tegen de politiek.

Externe instroom: transfer met bedrijfsleven

Respondenten zijn kritisch over de mate waarin de instroom vanuit het bedrijfsleven gewenst en mogelijk is. Ervaringen uit het verleden zijn vaak bepalend hierin: ABD'ers bespreken 'mislukte benoemingen' waarbij een TMG'er uit het bedrijfsleven kwam en niet op de juiste plek terecht bleek te zijn gekomen. Hierbij wordt als argument genoemd dat het bedrijfsleven en de overheid twee heel verschillende 'takken van sport' zijn, waarbij het binnen de Rijksoverheid meer dan in het bedrijfsleven lastig is om zakelijk op prestaties te sturen: de politieke dynamiek kan intens zijn, de belangen zijn groot, de doelstellingen zijn politiek en onbepaald, incidenten en media spelen een grote rol, de ambtelijke cultuur gaat om voorzichtigheid en risico's indammen. Dit realiseren de ABD'ers die vanuit het bedrijfsleven komen zich vaak niet voldoende, zo is het beeld. Hoewel politiek-bestuurlijke sensitiviteit ook binnen 'de Shells en Unilevers van deze wereld' nodig is, is een Haags kenmerk dat *details* 'chef sache' kunnen zijn, terwijl die in het bedrijfsleven makkelijker gedelegeerd kan worden. Wanneer de *onboarding* vervolgens minder stevig is (zie paragraaf 5.2.2.), dan is het extra lastig om je in de 'Haagse wereld' staande te houden. De aandacht vanuit de ABD voor 'onboarding' is sinds 2019 overigens vergroot, zoals we eerder lieten zien (zie Bijlage VI, deelstudie 3). De aantrekkelijkheid van de ABD voor managers uit het bedrijfsleven heeft daarnaast ook te maken met salariëring, die vanwege de WNT veel lager ligt dan in het bedrijfsleven. Daar hoorden we overigens weinig over; het lijkt erop dat het expliciet spreken over salariëring en salarisverschillen niet gebruikelijk is.

Krachtig ambtelijk management en een passende managementcultuur

In hoeverre de ABD bijdraagt aan krachtig ambtelijk management is moeilijk te zeggen. De nadruk bij werving & selectie ligt sterk op generieke competenties waaronder 'leiderschap' van individuele kandidaten. In de communicatie omtrent matches wordt (nog) weinig aandacht geschonken aan de

bredere opdracht en de bredere context waarin iemand gaat opereren en in hoeverre de betreffende kandidaat daarin een passende rol gaat vervullen. Daar komt bij dat menig respondent spreekt over hen bekende gevallen van verrassende c.q. moeilijk uit te leggen benoemingen waarbij de kandidaat te zeer een 'vreemde eend in de bijt' lijkt te zijn met 'onvoldoende kennis van zaken'.

Het beeld van echt 'disfunctionerende' topambtenaren zijn wij slechts in een incidenteel geval tegengekomen. De meeste gevallen waarover respondenten zorgen uitten, lijken gevallen te zijn van *mismatches* tussen de betreffende man/vrouw en de betreffende plek. In het enkele geval dat melding wordt gemaakt van een (mogelijk) disfunctionerende manager rijst wel de vraag in hoeverre deze signalen ook de ABD bereiken en als deze signalen hen bereiken wat ze dan kunnen doen. De ABD is wat betreft de groep ABD'ers sterk afhankelijk van de bereidheid binnen het departement om dergelijke signalen te delen. En als de signalen de ABD al bereiken dan zijn ze daarin ondersteunend en niet leidend. Ze zijn immers niet eindverantwoordelijk wanneer het om ABD'ers gaat. De ABD heeft in deze gevallen dan ook weinig sturingskracht om hier iets mee te doen.

Ook wat betreft het bijdragen aan een constructieve *managementcultuur* heeft de ABD weinig sturingsmogelijkheden. ABD heeft geen zicht op de dossiers van functioneren van 1.300 van de 1.400 functies die zij werven en selecteren. Dat is institutioneel verklaarbaar, vanwege het feit dat de ABD niet direct over de niet-TMG'ers gaat. Het is bovendien AVG-technisch lastig, en zou tevens vragen om aanvullende capaciteit. Hierbij speelt bovendien het gebrek aan beschikbare en geschikte gegevens om zicht te krijgen op en sturing te geven aan de aanwezige managementcultuur. Zo zijn medewerkers-tevredenheidsonderzoeken, stakeholderonderzoeken en arbo-dossiers niet of niet standaard beschikbaar voor de ABD; heeft de ABD geen zicht op de personeelsgesprekken van de niet-TMG'ers; en is er geen mogelijkheid voor ambtenaren om zich bij klachten rechtstreeks te wenden tot de ABD. Dit alles maakt dat de ABD weinig *structurele* kanalen heeft om signalen op te vangen die nodig zouden zijn om de managementcultuur waar nodig bij te sturen en ABD'ers hierop te laten reflecteren. Die mogelijkheid is er alleen als het ook uit de schouw naar voren komt. Voor de TMG-groep heeft de ABD meer mogelijkheden tot bijsturing omdat het werkgeverschap voor TMG'ers is gedelegeerd aan de ABD. Bijvoorbeeld, TMG'ers zelf geven over het algemeen aan dat het beoordelings- en schouwproces door de ABD 'strakker en meer gestandaardiseerd' is geworden. Volgens een respondent ondersteunt Bureau ABD deze processen goed waardoor er bijvoorbeeld een constructief schouwgesprek kan plaatsvinden binnen de bestuursraad en zorgt Bureau ABD ervoor dat besproken beelden aan de desbetreffende ABD'ers worden teruggekoppeld. Het functioneren van individuele TMG'ers komt zodoende beter in beeld, aldus een respondent. Toch ontbreken volgens respondenten ook hier de hierboven genoemde structurele signalen die individu-overstijgend zijn vanuit het departement om goed bij te kunnen sturen.

Wat goed bewerkstelligd wordt is de 'esprit de corps' van de ambtelijke top. *'Het gaat er hierbij om dat je elkaar hierin steunt en dat het over de kokers van departementen gaat.'* aldus een respondent. Dit leidt volgens een respondent tot het *'samen staan voor de overheid en het publiek belang'*. Dat wordt gestimuleerd door het SG-beraad, maar ook door de ABD. Allerlei ontwikkelactiviteiten zoals

intervisie met gelijkgestemden, APP's en gezamenlijke diners dragen in de beleving van ABD'ers bij aan het ontstaan en de bestendiging van het esprit de corps. Periodiek terugkerende activiteiten zoals themadagen en het ABD-congres zijn hierin ook belangrijk en het wordt ervaren als 'normaal' om daar bij aanwezig te zijn. Ook het ABD-blad en de ABD-nieuwsbrief dragen middels interviews met ABD'ers en experts op thema's als leiderschap bij aan het creëren van een groep professionele topmanagers. Tekenend voor het sterke esprit de corps is ook dat ABD'ers de ruimte ervaren om onderwerpen op de ontwikkelagenda van Bureau ABD te plaatsen en op die manier aan de wieg te staan van nieuwe modules.

Politiek of apolitiek ambtelijk corps?
Voor krachtige ambtelijk management geldt in landen als Nederland (en ook elders, zie deelstudie 6) dat de Rijksdienst bij voorkeur een professioneel, apolitiek ambtelijk corps kent. Het benoemen van topambtenaren is een thema waarbij zowel historisch als internationaal snel de koppeling gemaakt wordt met (partij)politieke benoemingen (Bach & Hammerschmid, 2020; Raadschelders & Van der Meer, 2014).

De ABD heeft te maken met het persistente beeld dat de politiek meestuurt in benoemingen (zie ook deelstudie 2). De ABD was oorspronkelijk echter juist bedoeld om dit proces te *depolitiseren*, onder andere door een voorselectiecommissie te installeren om te voorkomen dat de minister iemand kan 'droppen'. Zo worden kandidaten allemaal langs een meetlat van benoembaarheid gelegd om de kwaliteit in de gaten te houden. Er bestaan daarnaast met name voor de TMG duidelijke afspraken over de wijze waarop personeelsgesprekken worden gevoerd, werkafspraken worden gemaakt en evaluaties van het functioneren worden vormgegeven. Hierbij kan de DGABD als een 'chef personeel' in een zekere onafhankelijkheid met bewindslieden bespreken hoe het gaat met zijn of haar werknemers.

Er is desondanks nog steeds een bepaalde spanning voelbaar over benoeming van topambtenaren bij ministers die een zekere eigen politieke invulling willen geven. Enkele respondenten geven aan zelf ervaren te hebben dat 'de politiek' druk uitoefent op de topbenoemingen. Zo geeft een respondent aan dat bepaalde directeuren wel/niet benoemd zijn vanwege politieke invloed. 'Dat is niet goed, je moet in het systeem zuiver zijn.' Dat geldt in veel mindere mate op het niveau van de TMG. Respondenten ervaren een professioneel benoemingssysteem met *checks and balances*. Rondom de TMG-groep bestaan veel meer (systeem)waarborgen om de kans op politieke benoemingen te minimaliseren. Diverse respondenten, zowel ABD'ers zelf als beschouwende respondenten op afstand van de ABD, benadrukken dat politieke benoemingen bij de TMG-groep grotendeels tot het verleden behoren. Zeker ten tijde van de kabinetten Rutte, zo geven diverse respondenten aan, wordt er gewaakt voor (partij)politieke benoemingen. Ollongren en Rutte steunen de DGABD in het tegenhouden van mogelijke politieke beïnvloeding. 'Rutte zegt altijd over SG's', zoals een van de respondenten stelde, 'geeft niet wie het is, als het maar niet mijn partij is.' 'In de kabinetten Rutte waren er ook bewindslieden die naar dit ['bemoeien met benoemingen'] neigden, maar Rutte verdedigde het systeem wel', aldus een respondent. Op dat vlak heeft de ABD dus veel aan de huidige premier. 'Hij is daar echt een tegenstander van.' De procedure is ook helder

omschreven in het 'Blauwe boek' (voor nieuwe bewindspersonen). Tegelijkertijd benadrukt Rutte's motto ook het gegeven dat de partijpolitieke voorkeuren van topambtenaren altijd een rol zijn blijven spelen in de wandelgangen en het bewustzijn van politieke en ambtelijke actoren.

'Bestuurspolitieke' in plaats van 'politieke' benoemingen kunnen overigens nog steeds wel een rol spelen, in relatie tot mogelijke specifieke omstandigheden: de Coronacrisis, de stikstofcrisis, de toeslagen-affaire bij de Belastingdienst. Dat soort situaties gaat gepaard met bestuurspolitieke interventies: het kabinet heeft voor een specifieke opgave een specifieke persoon nodig, en wel nu –soms wijken dan de formele procedures.

De 'inmenging' van een bewindspersoon in de werving en selectieprocedure van TMG'ers is beperkt. Uiteindelijk zal elke SG aan het eind van de procedure wel 'onderworpen' worden aan 'klik-gesprek': een minister kan in dat gesprek wel altijd nog aangeven als hij/zij het met iemand niet ziet zitten. 'Er moet natuurlijk wel een klik zijn met de SG.' Bij een DG of IG kan de minister enkel bezwaar maken, maar dat gebeurt in een gesprek met onder andere de DGABD. Deze *klik* tussen de ambtelijke en politieke top is volgens respondenten waaronder (oud) TMG'ers, door de jaren steeds belangrijker geworden in de *matching*. Bureau ABD benadrukt daarbij overigens dat het *niet* om de politieke kleur van de kandidaat gaat maar om de persoonlijke klik tussen ambtenaar en bewindspersoon. Dat is van belang omdat de Haagse wereld complexer en veeleisender is geworden, en 'goede ambtenaren cruciaal' politieke bestuurders, aldus een respondent.

Voor het tegenwicht bieden aan de mogelijke politisering is het verder van belang dat er 'een stevige DGABD zit die kracht kan ontwikkelen' en dat 'er een voorselectiecommissie zit met een rechte rug'. In dat opzicht ligt er ook een duidelijke verantwoordelijkheid bij het SGO. De ABD is volgens een respondent echter soms ambivalent in haar positionering ten opzichte van de politiek, wat ook afhangt van de SG's en het SGO, inclusief de voorzitter van het SGO. 'Als dat niet strak georganiseerd is, ontstaat al snel het idee dat alles onderling besloten wordt.' De ABD mag volgens meerdere respondenten in dat opzicht ook best meer stelling nemen samen met het SGO ten opzichte van de politiek in gevallen dat de Tweede Kamer zich slecht uitlaat over ambtenaren. Voor andere respondenten blijft dat een heikele zaal.

Al met al kent de benoemingsprocedure voor met name TMG'ers stevige *checks and balances* die (partij)politieke benoemingen moeten voorkomen. Dit is niet automatisch een garantie, zeker in het huidige politieke landschap, maar via de ABD en meer specifiek de DGABD, en met steun van het kabinet, de MP, de Tweede Kamer en het SGO kunnen de procedures bewaakt worden.

Ambtelijke tegenwicht en ambtelijke tegenspraak

Naast de mogelijke politisering van ambtelijke benoemingen, is de mate waarin ambtelijke managers weerwoord en tegenwicht kunnen bieden, ook tegen de politiek, van belang voor de kwaliteit van het ambtelijk management. Dat weerwoord en tegenwicht bieden blijkt om meerdere redenen lastig (zie ook: Frequin, 2018).

Als gevolg van het wankele politieke bestaan en een aantal beladen recente dossiers (denk aan J&V, de Belastingdienst en de NVWA) is volgens diverse respondenten – met name (voormalig) TMG'ers maar ook beschouwers – de behoefte aan 'meer gedweeë ambtenaren' gegroeid. 'De politiek is wellicht ook wat angstig voor de ambtelijke top vanwege de aard van de politiek (wankel bestaan, gebaseerd op conflict)', aldus een respondent. 'Hoe krachtiger het ambtelijk apparaat, hoe meer dit vraagt van de zelfverzekerdheid van politici'. Dit is volgens respondenten ook merkbaar bij de top van ministeries en de ABD die meer 'richting politiek-veilige figuren neigen', mede ingegeven door de politieke leiding. Een respondent zegt in deze context dat 'je ministers misschien ook wat ruimte moet geven om mensen om zich hen heen te verzamelen die hem/haar goed ondersteunen'. Dit is echter wat anders dan de top van een ambtelijk-ambtelijk apparaat die niet de minister in persoon maar als ambtsdrager ondersteunt.

De gedachte dat vooral de minister de klappen krijgt is volgens respondenten achterhaald. Dit geldt inmiddels evenzeer voor de topambtenaren (in veel landen geldt eenzelfde dynamiek, zie Grube, 2019). Een gedeelde ervaring is dat een minister steeds minder zegt 'blijf van mijn ambtenaren af, ik neem de verantwoordelijkheid'. Dit schrikt heel geschikte kandidaten af, aldus een respondent.

Het is in deze politiek geladen omgeving lastig om een goede *leeromgeving* te creëren. Dit is een opgave voor ABD, het SGO, Kabinet en Tweede Kamer. Een respondent zegt bijvoorbeeld: 'de Tweede Kamer moet randvoorwaarden creëren om goede topambtenaren aan te blijven trekken, dit is ook in hun belang.' Vrijwel in alle respondentgroepen wordt erkend dat het belangrijk is om niet alle verantwoordelijkheid bij de ABD neer te leggen, hetgeen in het discours wel regelmatig gebeurt. Dit is onterecht en bezijden de realiteit: er zijn allerlei contextfactoren die een rol spelen en die de ABD als individuele actor niet kan beïnvloeden. Een voorbeeld: 'bij een paar organisaties heeft de geschiedenis van politieke besluitvorming en bedrijfsvorming bijna tot een onmogelijke opdracht geleid om sturing aan te geven. Voor de Belastingdienst is dat begonnen bij de toeslagen (uitdelen is anders dan innen). Dit, in combinatie met een aantal politieke besluiten die lastig waren uit te voeren, heeft ervoor gezorgd dat alle systemen uit balans geraakt zijn.' 'Hierdoor is het bij diverse uitvoeringsinstanties zo complex geworden dat daar amper nog op een goede manier sturing aan te geven is', aldus de betreffende respondent. De Tweede Kamer heeft een eigen aandeel in het 'mismanagement' op cruciale – gevoelige – plekken in de Rijksoverheid, vooral binnen de uitvoering. Daar gaan we zo nader op in.

4.4. BIJDRAGE AAN SAMENWERKING EN KWALITEIT RIJKSOVERHEID (LAAG 4)

In deze paragraaf kijken we naar de bijdragen die de ABD levert aan de samenwerking binnen en de kwaliteit van de Rijksoverheid. We kijken meer specifiek naar of en hoe het stelsel ABD verbindingen stimuleert tussen beleid en uitvoering en of en hoe het stelsel de kwaliteit van de Rijksdienst als geheel versterkt. Daaraan voorafgaand kijken we naar de strategische HRM-bijdrage: draagt de ABD bij aan een meer diverse ambtelijke top?

Diversiteit

Al vanaf het prille begin heeft de ABD expliciete ambities op het gebied van diversiteit (zie bijlage IV, deelstudie 1) en streeft men naar meer balans in termen van gender, leeftijd, opleidings- en culturele achtergrond, en instroom van buiten de Rijksoverheid. De mate waarin dit zich daadwerkelijk voltrekt wordt inzichtelijk gemaakt in bijlage VIII, deelstudie 5, in deze paragraaf worden de ervaringen van respondenten gerapporteerd.

Respondenten zijn over het algemeen positief over de geboekte resultaten op het gebied van genderdiversiteit. Wel wordt opgemerkt dat er relatief weinig vrouwen op DG-posities zitten en dat vrouwelijke topmanagers om die reden vaak benaderd worden voor vacatures en sneller 'doorwisselen'. We kunnen dit echter niet hard maken op basis van beschikbare cijfers. Over culturele diversiteit maakt men zich meer zorgen, versterkt door het gevoel dat hier weinig zicht op is. Over opleidingsachtergrond merken verschillende respondenten op dat er meer oog moet zijn voor de samenstelling van het directieteam waarin een specifieke ABD-functie zich bevindt. Dit raakt aan een breder punt: bij vacaturevervulling zou meer naar het directieteam als geheel moeten worden gekeken om te voorkomen dat er een schaap met de 5 poten wordt gezocht voor een specifieke vacature of het vacatureprofiel naar een generalistische invulling tendeert. Opvallend is dat zowel beschouwende respondenten, meer op afstand van de ABD, als ABD'ers zelf dergelijke opmerkingen maken.

Over de instroom van buitenaf zijn de meeste respondenten kritisch, dit zou meer mogen voor ABD-functies vindt onze respondentengroep, waarbij met name instroom vanuit decentrale overheden en organisaties met een publieke functie wordt bedoeld. Voor RvB-functies bij ZBO's is dergelijke externe instroom al langer gemeengoed. Respondenten geven aan dat de instroom van buitenaf mogelijk al veel eerder moet plaatsvinden, omdat er bij TMG-vacatures vaak als argument wordt opgeworpen dat een externe kandidaat te weinig Haagse kennis heeft of politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Over dit laatste zijn respondenten kritisch, dat heeft ook te maken met de onduidelijke operationalisatie van deze competentie: *onboarding* kan feitelijk kennisgebrek verhelpen en de minder grijpbare sensitiviteit kan getest worden aan de hand van een assessment, rollenspelen of specifieke ervaringen met bepaalde casuïstiek. Tot slot zeggen respondenten op meer afstand van de ABD dat de ABD vaak op *safe* lijkt te spelen en er van 'durfbenoemingen' niet altijd sprake is, wat de diversiteit van de ABD als geheel niet ten goede komt. Medewerkers van Bureau ABD nuanceren dit beeld enigszins en kennen evidentie van opvallende benoemingen (bijvoorbeeld jonge ABD'ers of managers uit het bedrijfsleven). Wel is het grotendeels afhankelijk van de 'wil en durf' van de vacaturehouder hoever men buiten de gebaande paden durft te treden.

Een aspect dat aan de basis ligt aan de kritieken op de beperkte ABD-diversiteit is de ervaring en het beeld dat de ABD een 'Haagse stolp' bedient waarin je lastig binnenkomt. Een respondent verwoordt het gekscherend als 'Hotel California': als je eenmaal binnen bent, kun je wel weg willen, maar je komt er niet zomaar uit. ABD'ers ervaren dat de loopbaanbegeleiding vanuit Bureau ABD erg op het Haagse is georiënteerd, wat deze processen verder versterkt. Dit kan worden doorbroken

wanneer een meer gediversifieerde visie op en uitvoering van loopbanen wordt gehanteerd, waarbij het bijvoorbeeld normaal wordt bevonden om een tijdje buiten de Rijksoverheid te werken.

Al met al komt een beeld naar voren van een ABD-doelgroep van gelijkgestemden die zelf wel behoefte hebben aan meer diversiteit. Ook hierin is Bureau ABD als regisseur van het wervings- en selectieproces niet als enige verantwoordelijke actor aan te wijzen, zo zijn behoeften van vacaturehouders en de durf van het SGO om niet voor de hand liggende benoemingen op TMG-niveau te realiseren ook bepalend.

Aandacht voor uitvoering

Respondenten met kennis van en ervaring in zowel beleid als uitvoering geven aan dat er te weinig wisselwerking is tussen beleid en uitvoering. Er wordt 'veel beleid gemaakt dat niet uitvoerbaar is'. Dat komt volgens deze respondenten onder andere doordat beleidsmakers en beleidsuitvoerders elkaar te weinig ontmoeten. De scheiding beleid en uitvoering was goed voor de horizontale samenwerking, maar uitvoering 'speelt nu onvoldoende een rol bij het vormen van beleid' terwijl dat van toegevoegde waarde is. Uitvoeringsinstanties ervaren dat er sprake is van een gebrek aan (praktische) kennis op departementen. Dat deze problemen breder worden onderkend blijkt ook uit het parlementair onderzoek dat de Tijdelijke commissie Uitvoeringsinstanties momenteel (2020-2021) uitvoert. De ABD kan hierin ook een bijdrage leveren: 'de ervaring die je in de uitvoering opdoet is belangrijk; je kijkt anders naar beleid. Dit moet je vooral in een relatief vroege fase van je ontwikkeling doen, dus op het niveau van afdelingshoofden/beginnende directeuren. Daar zou de ABD in de toekomst meer aan kunnen doen'. Het zal volgens een andere respondent echter heel lastig worden toe te werken naar een 'esprit de corps' tussen uitvoering en beleid, omdat de verschillende organisaties in andere werelden werken.

De twee domeinen samenvoegen voor het wervings- en selectieproces is niet de bedoeling: het is voor het toewerken naar goede matches in uitvoering en beleid van belang dat kandidaten helder voor ogen krijgen dat leidinggevende zijn van een uitvoeringsinstantie echt een andere opdracht is dan het zijn van een topambtenaar binnen de beleidskern van een Haags departement. De hoofdtaak bij een ZBO is het leiden van de organisatie, zo geven meerdere respondenten aan, en niet, zoals topambtenaren van beleids/bestuursdepartementen, het zijn van een beleidsondersteuner van de minister. Het verschil is volgens een respondent dat Haagse topambtenaren vooral 'met hun gezicht naar de minister en deels met hun rug naar de samenleving staan'. De uitvoeringsorganisaties zelf zijn veel minder gericht op de minister en veel meer op het 'runnen van het bedrijf'. Je moet volgens deze respondent als leidinggevende van een uitvoeringsinstantie zelfs 'een zekere distantie' behouden van beleid. Overigens moet je als leidinggevende van een ZBO ook 'politieke voelsprieten' hebben, omdat er anders van alles mis kan gaan, juist in de uitvoering.

Uit onze interviews met medewerkers van Bureau ABD blijkt dat Bureau ABD in toenemende mate oog heeft voor de groeiende interesse van ABD'ers voor de uitvoering, inclusief ZBO's. Ook Bureau ABD ziet dat men soms heel bewust voor de uitvoering kiest onder meer om daar ervaring op te

doen. Een respondent zegt dat de ervaring vanuit de uitvoering ervoor zorgt dat je beter wordt in je rol als beleidsambtenaar en dat je er meer gezag door krijgt in een eventuele vervolgrol als beleids-DG. Het vergt wel een duidelijke mentale aanpassing, alleen al omdat je bij een ZBO voor vier jaar aangesteld wordt en je daarna nog maximaal eenmaal herbenoemd kunt worden voor vier jaar. Verder vraagt uitvoering echt andere competenties. Zo heeft men bijvoorbeeld mensen nodig met ervaring in de complexiteit van massale productieprocessen, automatisering, ICT-systemen, standaardisatie, et cetera.

Vanwege de andere taak en omgeving was er vanuit ZBO's behoefte aan een onafhankelijke MD-consultant (MDC) vanuit Bureau ABD in plaats van een MDC die al voor departementen werkt, zo bleek uit een evaluatieonderzoek onder ZBO's. Directeuren van ZBO's zijn geen TMG'er. De RvT kan bovendien een stevige rol pakken bij benoeming. Het proces van werving en selectie is daardoor ook vaak anders vormgegeven. Zo werken ZBO's vaak met externe searchbureaus en niet met Bureau ABD. Inmiddels werkt Bureau ABD met 1,5 fte speciaal voor ZBO's. Zij zijn betrokken bij werving & selectie en loopbaanbegeleiding van leden van Raden van Bestuur en directeuren. Verder is het TMG TOP programma sinds kort ook voor ZBO's opengesteld.

Kwaliteit van de Rijksdienst

De ABD wil naar eigen zeggen 'bijdragen aan de kwaliteit van de rijksdienst'. Dat is een belangrijk streven, vooral ook in relatie tot de belangstelling in de Tweede Kamer voor de kwaliteit van de Rijksdienst. Het doel van de ABD om daar een bijdrage aan te leveren is tegelijkertijd lastig realiseerbaar. Het is lastig te definiëren, het is lastig meetbaar, en bovendien kan de ABD deze doelen niet alleen bereiken.

De ABD geeft op haar website aan de kwaliteit van de top van de Rijksoverheid op de verschillende wijzen te vergroten. Het gaat daarbij veelal om ontwikkelaanbod gericht op individuele ABD'ers en TMG'ers (zie paragraaf 5.2.2.). Dit ontwikkelaanbod wordt over het algemeen goed beoordeeld en kende in 2019 bijna 900 deelnemers. Toch is moeilijk hard te maken wat dit ontwikkelaanbod bijdraagt aan het vergroten van de kwaliteit van de overheid. Met het tweejarig Kandidatenprogramma bijvoorbeeld wordt telkens een relatief kleine groep van 20 ambtenaren in de schalen 14 en 15 bediend. Voor iedere leergang kunnen departementen 1 tot 2 kandidaten selecteren en voordragen. Dat maakt dat de kansen voor talentvolle potentiële kandidaten beperkt zijn en dat wordt ook zo gevoeld. (Potentiële) kandidaten geven te kennen dat je vooral 'in de juiste netwerken moet zitten' om kans te maken. Het TMG Talent Ontwikkel Programma wordt over het algemeen goed beoordeeld door respondenten die hier ervaring mee hebben, maar TMG'ers geven tegelijktijdig aan zeer beperkt tijd vrij te kunnen maken voor ontwikkeling en reflectie. Wel wordt ervaren dat het ontwikkelaanbod de deelnemers stimuleert interdepartementaal van elkaar te leren en het eigen netwerk binnen de Rijksoverheid te vergroten.

Maar ook in bredere zin geeft men vanuit de ABD aan met 'de kwaliteit van de Rijksdienst' bezig te zijn. Zo wordt het belang van het openbreken van een organisatie als de Belastingdienst door buitenstaanders erin te brengen genoemd en dient het hanteren van de 3-5-7 regel een breder

belang. Zo zaten sommige topambtenaren voorheen met gemak 10 jaar bij een departement. Als zo iemand wegging ontstond een groot gat binnen het departement met alle gevolgen van dien. Ook het beleid om minimaal 30% vrouwen aan te nemen op ABD-functies dient gevat te worden onder de kwaliteit van de Rijksdienst (zie deelstudie 5 voor kwantitatieve gegevens over het aandeel vrouwen in de TMG en ABD groep).

Belangrijk is te constateren dat de koppeling tussen de ABD als MD-stelsel en de kwaliteit van de Rijksdienst nu vooral *indirect* gemaakt wordt en dat de nadruk nog sterk op de factor 'P' (persoon) ligt bij zowel de matchmaking als de ontwikkeling en beoordeling. De verbindingen met de organisatie (O), opgave (O) en organisatieontwikkeling (OO) worden vooralsnog (minder zichtbaar) gelegd. De nadruk ligt nog steeds sterk op (individuele) matchmaking en een strikte gereguleerde mobiliteit. Volgens diverse betrokkenen is het van groot belang dat er meer (expliciet) ruimte wordt gemaakt voor de bredere opdracht die topambtenaren moten vervullen, voor de borging van continuïteit in kennis en kunde en voor het bieden van tegenwicht tegen de vluchtigheid waar de politiek in toenemende mate aan onderhevig is.

Om echt een bijdrage te kunnen leveren aan de kwaliteit van de Rijsdienst moet je volgens diverse respondenten mensen bij de ABD hebben die 'genoeg gezaghebbend zijn' en die eventueel een minister kritisch te woord kunnen staan en te adviseren (bij benoemingen). Ook moeten zij meer 'de vinger aan de pols houden bij de minister en topambtenaren om ervoor te zorgen dat het een succes wordt'. 'Je moet er vroeg bij zijn en meedenken over de voorwaarden van succes, dit gaat niet alleen over de benoemingen maar de gehele duur van de benoemingen.' In dat opzicht is de ABD opnieuw afhankelijk van het SGO en de minister.

Gezag DGABD

Dat brengt ons bij het gezag van DGABD zelf, die een belangrijk rol in alle vier de lagen van het ABD-stelsel. Zowel in het bewaken van de kwaliteit van het selectie en benoemingsproces van TMG'ers als in het bijdragen aan de versterking van managers, management en de kwaliteit van de Rijksdienst. De DGABD moet een expertrol vervullen op het vlak van HRM, senioriteit hebben en gezag uitstralen. Een voormalig topambtenaar zegt over de rol van de DGABD: *'DGABD plus staf is de 'personeelsmachine' van de ABD die moet zorgen dat de top van de Rijksdienst op zijn best is bemenst. Die moet ook vooruitkijken, ontwikkelen en met ministers in contact zijn om te peilen hoe het gaat'.*

Er heeft echter altijd een spanning bestaan omtrent benoemingen van topambtenaren omdat ministers hier altijd ook een zekere eigen (politieke) invulling aan willen geven. Dit proces zuiver houden staat of valt bij de kracht die de DGABD kan ontwikkelen en de rechte rug van de voorselectiecommissie. Dit gezag staat volgens diverse respondenten onder druk. Want hoewel de DGABD de verantwoordelijkheid heeft voor het stelsel van selectie en matching, is de kracht van de positie sterk afhankelijk van de steun van het collectief van de SG's. Of zoals een voormalig SG het formuleert: *'De ABD is zo effectief als het SGO dat toelaat.'* Daar komt bij dat de verantwoordelijkheid voor het echte functioneren ABD'ers in de lijn ligt. Daar heeft de DGABD weinig sturingsmogelijkheden in.

Het feit dat de positie van de DGABD een DG en geen SG positie is, heeft volgens diverse respondenten een ongunstig effect op het gezag en de benodigde onafhankelijkheid van de DGABD. Bovendien is het gezag van de positie in het verleden onder druk gezet door de hoge mobiliteit van een aantal DG's ABD. Een oud SG zegt hierover: *'de leiding van de ABD is een periode het grootste voorbeeld geworden van een hoge mobiliteit.'* Een andere respondent zegt: *'Als DGABD moet je daar gezaghebbend lang zitten en het goede voorbeeld geven.'* Een oud bewindspersoon zegt: *'De DGABD zou een 'primus inter pares' moeten zijn voor alle ambtenaren, maar dit moeten ze dan ook wel lang doen om het gezag te verkrijgen. DGABD moet geen doorgeefplek worden.'* Vertaald naar de DGABD is dit snel vertrekken daarom een heel duidelijke 'don't' die bij het ambt hoort

.

'De huidige DGABD is praktisch ingesteld, wat natuurlijk waardevol is: hij zegt nee tegen ministers en oefent invloed uit.' aldus een topambtenaar. Deze respondent mist binnen de ABD evenwel een heldere visie op de ontwikkeling van de Rijksdienst.

Een voormalig SG zegt: *'De kracht van de ABD is de match tussen minister en topambtenaren goed in de gaten te houden en dan eventuele problemen doorhebben. Je moet een DGABD hebben die ministers spreekt en hoort wat er aan de hand is.'* De betreffende respondent vraagt zich af of dat in afdoende mate geborgd wordt.

Een moeilijk aspect als het gaat om de positie van de DGABD is dat hij/zij ook onderdeel is van het stelsel. Dit roept de vraag op hoe je dan ervoor zorgt dat benoemingen 'fair' gebeuren en de onafhankelijkheid gewaarborgd wordt?' Een respondent zegt daarover: '*Je moet iets doen om ruimte te geven aan de DGABD om vanuit de professionaliteit van zijn werk dit uit te voeren en niet de verdenking op je te laden mee te doen met 'het spel van voorkeuren.'* Het zou in dit opzicht volgens een respondent helpen wanneer de DGABD meer ruimte zou krijgen/pakken om in het openbaar bepaalde beslissingen toe te lichten.

4.5. CONCLUSIES

Op grond van de gevoerde gesprekken komen de onderstaande observaties naar voren:

1. De ABD draagt systematisch en strikt bij aan 'matchmaking' binnen de Rijksoverheid:
    a. Bureau ABD biedt nauwkeurige ondersteuning, vooral door MD-consultants en searchers;
    b. MD-consultants en searchers besteden vooral tijd aan werving & selectie;
    c. Bureau ABD maakt daarbij spaarzaam en selectief gebruik van (externe) headhunters.
2. Met de vele 'matches' die gemaakt worden is een sterk ontwikkelde mobiliteit op gang gebracht:
    a. De ABD is vooral een MD-organisatie die vacaturevervulling en matchmaking 'achter de schermen' gaande houdt;
    b. Die vacaturevervulling is vooral een kwestie van interne mobiliteit, hoewel er tevens mensen 'van buiten' instromen, en er relaties/netwerken met 'buiten' gevormd zijn;

   c. De opvang, landing, ondersteuning van mensen van buiten wordt als beperkt ervaren.
3. De mobiliteit wordt (zeer) strikt in de gaten gehouden, vooral via de 3-5-7 regel:
   a. De 7-jaarstermijn voelt als dwingend en 'hard', als 'een valbijl';
   b. De regel vormt (nog steeds) een strikt onderdeel van de procedures en beoordelingen;
   c. Van de 3-5-7-regel is niet enkel de '7' van belang, maar ook de '3'; dat is een minimumnorm geworden.
4. Het zicht op gedifferentieerde koppelingen van P (personen) aan organisaties, opgaven en/of organisatieontwikkelingen is beperkt:
   a. De ABD legt vooral een klassieke MD-nadruk op de personen aan de dag, in relatie tot vrijkomende plekken;
   b. Er is een beperktere koppeling aan teams en departementale culturen;
   c. Er is een beperkte expliciete inhoudelijke koppeling aan wat van de desbetreffende topambtenaar verwacht wordt, ook qua 'inhoudelijke' kennis.
5. Het tastbaar maken van (top)ambtelijke managers functioneren vindt beperkt plaats:
   a. Er zijn heel weinig signalen van veel 'disfunctionerende' topambtenaren;
   b. Of er echter vooral gesproken kan worden van goede 'matches', dat is niet duidelijk;
   c. Ook rijst de vraag of goed geleerd kan worden van eventuele mismatches; dat wordt versterkt door het feit dat de ABD op afstand staat van ministeries voor niet-TMG'ers;
   d. Verder wordt beperkt zicht gehouden op 'functioneringspatronen' van ambtelijke managers/management, in beperkte mate mogelijk wel op individueel niveau, maar nauwelijks op collectief niveau, via bronnen (zoals MTO) en/of circuits (zoals personeelsvertegenwoordiging).
6. Het gezag van de DGABD is van belang voor het goed functioneren van de ABD in alle lagen van het stelsel
   a. Dit gezag is echter sterk afhankelijk van het SGO
   b. Het gezag heeft geleden onder het foute voorbeeld dat voormalig DG's gaven in termen van snel wisselen van positie.
   c. De DGABD heeft wel een duidelijke positie binnen het SCO en oefent daar ook invloed uit. De visie van de ABD op de kwaliteit van de Rijksoverheid kan echter versterkt worden.

De ABD doet al met al veel aan matching en tot op zekere hoogte aan personeelsontwikkeling. Het proces en de criteria van werving en selectie zijn helder voor direct betrokkenen. Voor buitenstaanders zijn die echter lastiger te doorgronden. Werving en selectie is nauwkeurig en betrouwbaar, mede daardoor ontstaan meer 'professionele' en niet-(partij)politieke benoemingen. Tegelijkertijd is het lastig om maatwerk te leveren in de zin van *afwijken* van generieke procedures of criteria, zoals van de 3-5-7-regel. Deze regel wordt niet als 'gezonde' maximale termijn gezien, maar als meer dwingend minimum. Het beeld is verder dat er weinig externe kandidaten worden

betrokken in procedures, maar Bureau ABD nuanceert dit door middel van eigen search activiteiten en de KPI 'externe instroom' (thans 18%).

Het zicht op functioneren is beperkt, deels doordat vooral op generieke competenties wordt gelet, met nadruk op de persoon, en deels doordat het samenspel met de ministeries voor niet-TMG'ers lastig is. Het beeld van 'procesmanagement' blijft een hardnekkige rol spelen, als het gaat om bij de Haagse wereld passende competenties. Ofschoon dat beeld te simpel is, staat daar te weinig tegenover. De nadruk op personen en MD wordt al met al te weinig *strategisch* gemaakt: de strategische koppeling van 'matchmaking' aan teams, culturen, opdrachten en opgaven is impliciet; de strategische koppeling tussen de lagen MD, managers, management en Rijksdienst is beperkt en het strategisch communiceren daarover vindt nauwelijks plaats. Dat is overigens niet alleen aan de ABD toe te schrijven – het heeft ook te maken met hoe de 'steunpilaren' van de ABD opereren (minister van BZK, SGO, MP, kabinet, Kamer).

VIII: Deelstudie 5: Effecten aanpak ABD

5.1. INLEIDING

Deelstudie 5 beoogt de effecten van de ABD in meer objectief en kwantitatief opzicht inzichtelijk te maken, als aanvulling op de ervaren doorwerking die in de vorige deelstudie 4 is geanalyseerd. We richten ons nu op de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre draagt de ABD bij aan de professionalisering van topambtelijk managers die 'op hun plek' zijn, en die (collectief) bijdragen aan het beter functioneren van de rijksdienst?

We analyseren deze vraag aan de hand van de vier lagen van ons conceptueel kader, namelijk:

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

We kijken hierbij zoveel mogelijk naar 'objectieve' effecten en maken gebruik van kwantitatieve data beschikbaar binnen de Rijksoverheid. De nadruk ligt op de *geaggregeerde* effecten op het niveau van ambtelijke toppen en Rijksoverheid, die door (longitudinale) cijfers transparant worden gemaakt. We kijken dus niet naar effecten op het niveau van een individuele manager. De volgende gegevens zijn beschikbaar en benutten wij voor deelstudie 5:

a. Samenstelling van de ABD-doelgroep (bron: ABD-jaarverslagen/feiten & cijfers)[27]
b. Mate van in-, door- en uitstroom (bron: ABD-jaarverslagen/feiten & cijfers)[28]
c. Evaluatiegegevens van het ABD-ontwikkelaanbod (bron: diverse evaluatierapporten in opdracht van Bureau ABD)
d. Geaggregeerde medewerkersbeoordelingen van het functioneren van leidinggevenden (bron: departementale medewerker-tevredenheidsonderzoeken en WERKonderzoek 2019)

[27] Waar mogelijk rapporteren we meerjarige informatie.
[28] Idem aan voetnoot 8.

Dit betekent dat we beperkte informatie hebben om de effecten voor de vier lagen inzichtelijk te maken. Voor het functioneren van ambtelijk managers is bijvoorbeeld enkel actuele informatie omtrent medewerkerstevredenheid beschikbaar. Dit is een indirecte en eenzijdige meting van de mate waarin ABD'ers binnen en buiten de overheid gezag hebben, vertrouwd worden en uiteindelijk bijdragen aan de kwaliteit van de Rijksoverheid (lagen 3 en 4). Die informatie bleek overigens lastig boven water te krijgen. Dat is uiteindelijk via de ABD en vervolgens via de directie A&O (DGOO) van BZK gelukt. Andersoortige stakeholdermetingen omtrent het functioneren van de ABD-doelgroep waren helaas niet beschikbaar.

In de volgende paragraaf rapporteren wij de resultaten aan de hand van onderdelen 5.1 tot en met 5.5. In de conclusie beantwoorden we de onderzoeksvraag aan de hand van de vier analyselagen.

5.2. SAMENSTELLING VAN DE ABD-DOELGROEP

Op de laatste peildatum (31 december 2019) waren er 88 TMG-functies en 1.313 overige ABD-functies, waarvan er 7 TMG-functies en 135 overige ABD-functies niet of tijdelijk waren ingevuld.

Al vanaf het prille begin heeft de ABD ambities op het gebied van diversiteit (zie paragraaf 1.3 van Bijlage IV, deelstudie 1) en streeft men naar meer balans in de samenstelling van de ABD-doelgroep in termen van gender, leeftijd, opleidings- en culturele achtergrond, en instroom van buiten de Rijksoverheid. Bureau ABD rapporteert over enkele diversiteitsindicatoren in de ABD-jaarverslagen.

Tabel 5.1.: man-vrouw verhouding 1995-2019

Man/vrouw verhouding	1995		2000		2005		2010		2015		2019	
Percentages M/V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V
TMG	-[29]	-	92%	8%	84%	16%	79%	21%	78%	22%	64%	36%
ABD'ers zonder TMG	-	-	90,7%	9,3%	83%	17%	74%	26%	68%	32%	60%	40%
Totaal	97%	3%	91%	9%	83,5%	16,5%	74%	26%	69%	31%	60%[30]	40%[31]

Zo was de man-vrouw verdeling in 2019 60-40, een lichte verbetering ten opzichte van 2018 (62% man en 38% vrouw). Een vergelijking van de periode 1995-2019 laat zien dat de man-vrouw verdeling gedurende deze jaren gestaag in balans komt (zie tabel 5.1.). Dit geldt voor zowel de TMG

[29] Gegevens niet beschikbaar
[30] Op 30 juni 2020 was de man-vrouw verhouding 58,8% om 41,2%, onder TMG'ers was de verhouding 65% om 35%, onder ABD'ers 58,4% om 41,6%
[31] idem

als niet-TMG. Overigens is de man-vrouw verhouding op SG-niveau op het moment van schrijven weer terug op het niveau van 2016 (4 vrouwelijke SG's, 33 %) terwijl de verdeling in 2019 nog 50-50 was. Wel behaalt de ABD hiermee haar eigen streefpercentage van minimaal 30% vrouwen.

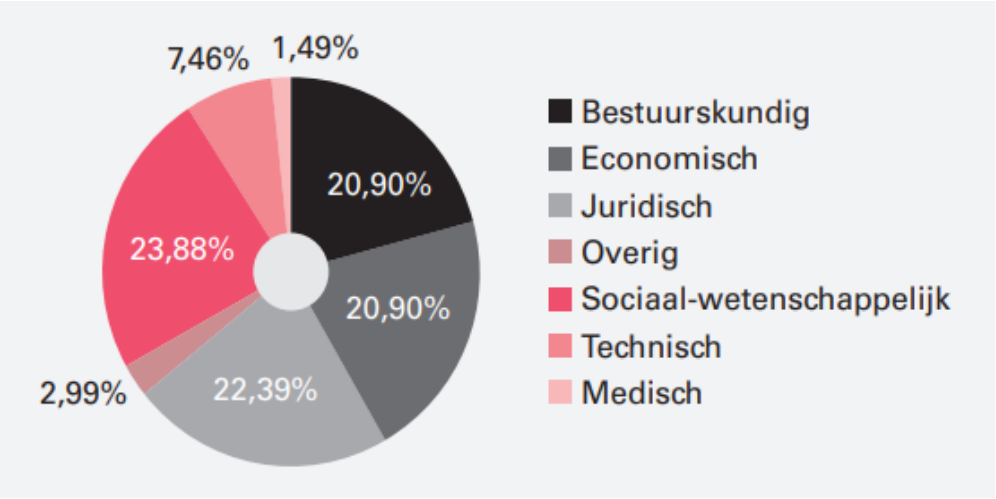
Tabel 5.2.: leeftijdsverdeling 1995-2019

Leeftijd ABD'ers	1995		2000		2005		2010*		2015		2019	
	< 50	> 50	< 50	> 50	< 50	> 50	< 50	> 50	< 50	> 50	< 50	> 50
TMG'ers	-	-	-	-	-	-	12 18,2%	54 81, 8%	11 19,3%	46 80,7%	11 13,6%	70 86,4%
ABD'ers zonder TMG	-	-	-	-	-	-	213 37,6%	354 62,4%	141 34,4%	269 65,6%	473 39,9%	712 60,1%
Totaal % van totale ABD-populatie	-	-	-	-	-	-	225 35,5%	408 64,5%	152 32,5%	315 67,5%	484 38,2%	782 61,8%

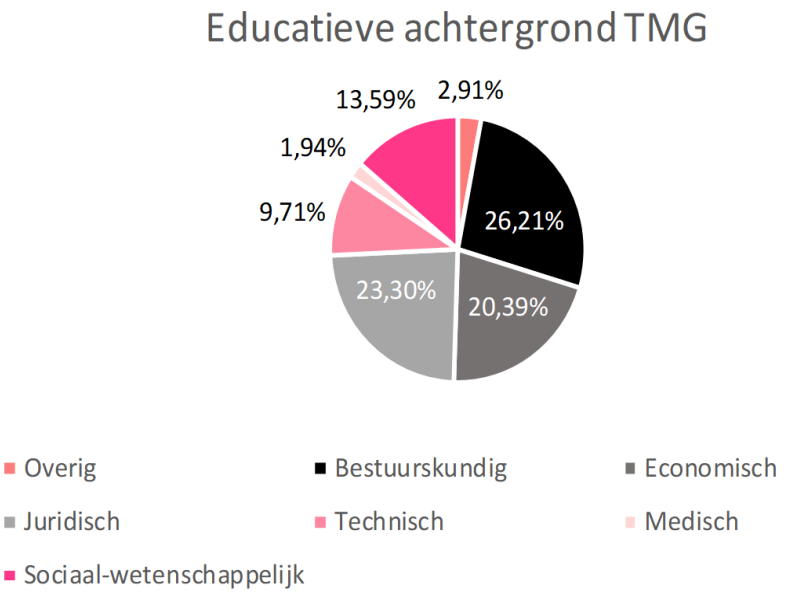
De leeftijdsverdeling laat zien dat het overgrote deel van de TMG'ers 50 jaar of ouder is en dat dit gedurende de periode 2010-2019 altijd meer dan 80 % van de TMG betreft. Niet-TMG'ers zijn iets jonger maar de grootste groep heeft ook hier een leeftijd van 50 jaar of ouder (meer dan 60 %). Slechts 5 % van de totale ABD-doelgroep was in 2019 jonger dan 40 jaar oud, maar dit percentage neemt gestaag toe in vergelijking met 2010 en 2015.

Bureau ABD heeft op ons verzoek informatie aangeleverd over de actuele opleidingsachtergrond van TMG'ers. Uit onze analyse (zie onderstaand figuur 5.1. blijkt dat ongeveer een kwart van de ABD'ers een bestuurskundige achtergrond heeft en nog eens een kwart juridisch. Ook economische achtergronden zijn goed vertegenwoordigd (circa 20 %). Sociaalwetenschappelijke achtergronden betreffen circa 14%, technische, medische en bèta-achtergronden vormen de overige opleidingsachtergronden (bij elkaar circa 15%). Adviesbureau Berenschot heeft in 2018 een vergelijkbare exercitie uitgevoerd (zie onderstaand figuur 5.2.). Wat opvalt is dat met name de bestuurskundige achtergronden zijn toegenomen en de sociaalwetenschappelijke achtergronden zijn afgenomen. De overige opleidingsachtergronden zijn min of meer gelijk gebleven (schommelingen van rond de 1%).

Over culturele diversiteit is geen informatie beschikbaar, dit heeft te maken met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).



Figuur 5.1.: Educatieve achtergrond TMG, peildatum: augustus 2020 (bron: Bureau ABD)



Figuur 5.2.: Educatieve achtergrond TMG 2018 (bron: Berenschot, 2018)

5.3. MATE VAN IN-, DOOR- EN UITSTROOM

Instroom: in 2019 zijn 251 ABD-benoemingen gerealiseerd wat neerkomt op 18% van de totale ABD-doelgroep. Uit een vergelijking over de periode 1995-2019 (tabel 5.3.) blijkt dat dit een gangbaar percentage benoemingen per jaar is, met uitzondering van het beginjaar 1995. Meer recent zijn er grotere schommelingen in het percentuele aandeel benoemingen, zie tabel I in de appendix. In 2019 was 82% van de benoemde ABD'ers van binnen de rijksoverheid afkomstig en 18% van buiten de Rijksoverheid. Hoewel dit een lichte verbetering is ten opzichte van 2018 (zie ook tabel I in de appendix), laat de vergelijking over de periode 1995-2019 (tabel 5.4.) zien dat de instroom van buiten de Rijksoverheid gestaag is toegenomen tot 24% in 2015 en daarna weer licht is gedaald naar de

huidige 18%. Voor TMG-functies was de instroom van buiten de Rijksoverheid in 2019 overigens 31% en in 2018 26%. De instroom van buiten de Rijksoverheid voor de overige ABD-functies was in 2019 17% en in 2018 15% (zie tabel I in de appendix). Informatie over de instroom vanuit de private sector is zeer beperkt (tabel 5.5.).

Tabel 5.3.: Vervulde vacatures 1995-2019

Vervulde vacatures	1995	2000	2005	2010	2015	2019
TMG	16	24	6[32]	9	12	16
ABD'ers zonder TMG	33	118	143[33]	101	83	235
Totaal % van totale ABD-populatie	48 14%	144 23%	149 19%	110 17%	95 19%	251[34] 18%

Tabel 5.4.: instroom van buiten Rijksoverheid 1995-2019

% instroom van buiten Rijksoverheid	1995	2000	2005	2010[35]	2015	2019
TMG	-[36]	-	-	0%	25%	31%
ABD'ers zonder TMG	-	-	-	17%	25%	17%
Totaal	10%	17%	12%	15%	25%	18%[37]

[32] Gebaseerd op grafiek uit jaarverslag zonder specifieke cijfers
[33] Idem
[34] Op 30 juni 2020 hadden er 145 benoemingen plaatsgevonden, waarvan 16 TMG'ers
[35] In 2010 werd een andere definitie gehanteerd voor instroom van buiten, namelijk instroom van buiten de ABD, maar dat kunnen ook mensen van binnen de Rijksoverheid zijn die voor het eerst een ABD-functie bekleden.
[36] Gegevens niet beschikbaar
[37] Op 30 juni 2020 was bij 20,6% van de benoemingen iemand buiten het Rijk, bij TMG benoemingen was 25% van buiten het rijk, bij andere ABD benoemingen 20,2%

Tabel 5.5.: instroom vanuit private sector 1995-2019

% kandidaten vanuit private sector	1995	2000	2005	2010	2015	2019
TMG	-[38]	-	-	-	8%	0%
ABD'ers zonder TMG	-	-	-	-	5%	6%
Totaal	-	-	-	-	6%	5%

Doorstroom: De doorstroomcijfers in de periode 2015-2019 (tabel I in de appendix) laten op het eerste gezicht zien dat het aandeel ABD'ers dat doorstroomt naar een andere ABD-functie stijgt. In 2018 is de ABD-doelgroep uitgebreid naar schaal 15, wat het verhoogde doorstroomcijfer verklaart. De gemiddelde functieverblijftijd voor TMG'ers in de periode 2015-2019 (zie tabel 5.6.) laat echter geen duidelijke dalende of stijgende trend zien. Echter, dit cijfer moet met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, het gaat alleen om de gemiddelde functieverblijftijd van TMG'ers die in desbetreffend kalenderjaar van functie zijn gewisseld en geeft dus geen volledig beeld voor de totale TMG. Een andere indicator laat weer zien dat het aandeel ABD'ers dat langer dan 5 jaar op de functie zit in de jaren 2015-2019 licht daalt (zie tabel I in de appendix). Al met al is het lastig inzicht te krijgen in de precieze doorstroom en functieverblijftijden van ABD'ers.

Tabel 5.6.: gemiddelde functieverblijftijd 1995-2019

% doorstroom vanuit ABD-functie	1995	2000	2005	2010	2015	2019
TMG	-[39]	-	-	8%	4%	4%
ABD'ers zonder TMG	-	-	-	53%	33%	44%
Totaal	-	-	-	61%	41%	48%

Uitstroom: in 2019 stroomden 93 ABD'ers uit (6,6 %), waarvan 9 TMG'ers. 14% van de ABD-uitstroom betrof een natuurlijke uitstroom in 2019. Uit de vergelijking voor de periode 1995-2019 blijkt dat, voor zover informatie beschikbaar is, de uitstroom gedaald is (tabel 5.7.). Ook in meer recente jaren

[38] Gegevens niet beschikbaar
[39] Gegevens niet beschikbaar.

is deze variatie aanwezig. Zo was er in 2018 een uitstroom van 35 ABD'ers (2,6 %), waaronder 11 TMG'ers. Van de totale uitstroom betrof toen 9% een natuurlijke uitstroom.

Tabel 5.7.: uitstroom 1995-2019

uitgestroomde ABD'ers	1995	2000	2005	2010	2015	2019
TMG	-[40]	-	-	-	5	9
ABD'ers zonder TMG	-	-	-	-	28	84
Totaal %	-	49 7,8 %	98 12,2 %	-	33 6,7 %	93 6,6 %

5.4. EVALUATIEGEGEVENS ABD-ONTWIKKELAANBOD

Bureau ABD heeft in de afgelopen jaren diverse onderdelen van het ontwikkelaanbod laten evalueren, wij rapporteren de drie meest relevante evaluaties: het Kandidatenprogramma, het APP-aanbod en het loopbaanoriëntatie-ontwikkelaanbod.

In 2018 heeft Triamfloat het Kandidatenprogramma geëvalueerd waarbij (oud)-deelnemers van de 3e (2014-2015) tot en met de 6e editie (2017-2018), programmacoördinatoren, SG's, DG's en MDC'ers zijn bevraagd op hun ervaringen middels vragenlijsten en interviews. In totaal werkten 28 respondenten mee aan het onderzoek. De resultaten van het onderzoek laten zien dat het Kandidatenprogramma (zeer) goed wordt gewaardeerd door de verschillende stakeholdergroepen. Gemiddelde beoordelingen op inhoud, werkvormen en effecten liggen rond het rapportcijfer 7,5. Voor deze deelstudie relevante beoordelingen zijn:

Vraag	*Gemiddeld rapportcijfer*
Het KP bereidt medewerkers voor op zwaardere managementopgaven	7,4
Het KP faciliteert in de ontwikkeling van eigentijdse leiders	7,9
Het KP draagt bij aan betere prestaties in de organisatie	7,4

In 2017 heeft ROI de ABD APP-programma's geëvalueerd middels een vragenlijstonderzoek waaraan 103 oud-deelnemers van diverse APP-programma's hebben deelgenomen. Oud-deelnemers zijn gemiddeld genomen positief over de programma's en zouden het gevolgde programma aanraden aan een collega (rapportcijfer: 8,6). Voor deze deelstudie relevante beoordelingen zijn:

[40] Gegevens niet beschikbaar

Vraag	*Gemiddeld rapportcijfer*[1]
Het APP sluit aan op wat ik in mijn werk nodig heb	7,3
Het APP verbetert mijn functioneren	7,1
Het APP bevordert samenwerking binnen de Rijksoverheid	7,3

[1] omgerekend vanuit 5-punts schaal

In 2020 heeft Bureau ABD het loopbaanoriëntatie-ontwikkelaanbod zoals aangeboden tussen 2015 en 2020 geëvalueerd. Er zijn vier programmaonderdelen waar de gemiddelde tevredenheid van deelnemers rond het rapportcijfer 8 of hoger ligt.

5.5. FUNCTIONEREN VAN ABD'ERS

Uit een vergelijking van MTO's op departement van de afgelopen 3 jaar blijkt dat het gemiddelde rapportcijfer dat ambtenaren geven voor leidinggeven binnen het departement schommelt tussen 6,5 (OCW, 2018) en 7,1 (AZ, 2019). Dit betreft een algemene beoordeling van het leidinggeven en kan dus ook betrekking hebben op leidinggevenden die niet in de ABD-doelgroep zitten (lager dan schaal 15). Er is geen onderscheid te maken tussen ABD'ers en niet-ABD'ers. Er zijn tevens specifieke vragen in de MTO's over bepaalde aspecten van leidinggeven gesteld, zoals de bijdrage van de leidinggevende aan het werkplezier, de mate van transparantie of de mate waarin prioriteiten worden gesteld. Departementen verschillen in grote mate welke van dergelijke specifieke vragen gesteld worden en een algemene, rijksbrede uitspraak per onderwerp is zodoende niet mogelijk. Tabel I in de appendix van deze deelstudie geeft een overzicht van de scores op specifieke vragen met betrekking tot leidinggeven.

Het BZK WERKonderzoek 2019 (voorheen Personeels- en Mobiliteitsonderzoek) laat vergelijkbare bevindingen zien (Vrielink & de Groot, 2020). Hieruit blijkt dat ruim 70 procent van de respondenten werkzaam bij de Rijksoverheid vindt dat hun leidinggevende rekening houdt met hun persoonlijke wensen. Ruim de helft van de respondenten is tevens positief over hun leidinggevende als het gaat om zaken als het stimuleren van samenwerking, het goede voorbeeld geven, ethisch gedrag voorleven en ontwikkelondersteuning bieden. Echter, respondenten zijn minder positief als het gaat om de mate waarin leidinggevenden inspirerend zijn en slechts 20 procent van de respondenten vindt dat hun leidinggevende hen duidelijk maakt wat ze moeten doen om voor hun inspanningen beloond te worden. Een samengevoegde score op basis van alle vragen over leidinggevenden geeft een beeld over de kwaliteitsinschatting van leidinggevenden door medewerkers. Omgerekend naar een rapportcijfer komt deze totaalscore uit op een 6,4.

Een nadere analyse van de bevindingen van het WERKonderzoek voor respondenten werkzaam bij de Rijksoverheid laat zien dat leiderschap de belangrijkste determinant is van overheidsprestaties (Vrielink & de Groot, 2020). Belangrijk om hierbij te vermelden is dat overheidsprestaties in dit geval zijn gemeten als percepties van legitieme, effectieve en efficiënte teamprestaties en dat de analyse gebaseerd is op cross-sectionele data (2019).

5.6. CONCLUSIE

1. *(Laag 1) De ABD als MD-stelsel*

In 2019 heeft de ABD een groot aantal benoemingen gerealiseerd (251). Dit is circa 18% van de totale ABD-doelgroep in 2019, wat een gangbaar percentage benoemingen blijkt te zijn gedurende de geschiedenis van de ABD. Zo'n 10% van de ABD-posities was op 31/12/2019 niet of tijdelijk gevuld (dit percentage wordt voor een deel gevormd door lopende vacatureprocessen of reorganisaties en dergelijke). Voor het grootste deel van de posities heeft de ABD (tijdelijke) ambtelijke managers kunnen leveren.

Het is lastig conclusies te trekken over de mate waarin de ABD-doelgroep verandert qua samenstelling en of de ambities om een meer diverse ABD te bewerkstelligen, worden behaald. Dit heeft onder andere te maken met een wisselend gebruik van indicatoren voor de samenstelling van de ABD-doelgroep en verschillende definities en indelingen die gebruikt worden voor indicatoren als leeftijd. Alleen de man-vrouw verhouding laat een duidelijke verandering zien: uit een vergelijking in de periode 1995-2019 blijkt dat dit gestaag in balans komt.

Hoewel de instroom van buiten de Rijksoverheid in 2019 licht is gestegen ten opzichte van 2018 laat de langjarige vergelijking zien dat de externe instroom in 2015 zijn hoogtepunt bereikte met bijna een kwart externe instroom en daarna weer is gedaald naar de huidige 18%. In hoeverre de functieverblijftijd verandert is lastig te zeggen omdat deze informatie alleen beschikbaar is voor de periode 2015-2019. Hoewel er in die periode niet van een dalende dan wel stijgende dan wel zich stabiliserende trend sprake lijkt te zijn, laten de meest recente cijfers over 2018 en 2019 een dalende functieverblijftijd zien. Hierbij dient te worden opgemerkt dat dit geen cijfers voor de totale ABD-doelgroep betreffen maar alleen gemiddelden voor de ABD'ers die in het desbetreffende jaar van functie zijn veranderd. Op basis van de beperkte informatie lijkt het dat ABD'ers op dit moment de zittingstermijn van 7 jaar op een functie bij lange na niet halen.

De (hoge) tevredenheid van deelnemers aan diverse onderdelen en programma's van het ABD-ontwikkelaanbod laat zien dat het MD-stelsel voorziet in de leerbehoeften en ontwikkeling van ABD'ers.

2. *(Laag 2) Verzameling van leidende ambtelijke managers*
3. *(Laag 3) Een beroepsgroep van ambtelijke managers*
4. *(Laag 4) Een institutioneel mechanisme de Rijksoverheid te verbeteren*

In hoeverre ABD'ers als individu en als beroepsgroep goed functioneren (naar welbevinden van betrokken stakeholders), en in hoeverre de ABD daar middels haar MD-activiteiten aan bijdraagt, is niet voldoende vast te stellen op basis van de beschikbare informatie (lagen 2 en 3). Hetzelfde geldt voor de mate waarin de ABD bijdraagt aan de kwaliteit van de Rijksoverheid als geheel (laag 4). Wel hebben we een tweetal indicaties die een voorzichtig positief beeld laten zien:

Ten eerste, deelnemers aan en betrokken stakeholders van het Kandidatenprogramma geven gemiddeld genomen aan dat het KP bijdraagt aan betere prestaties van deelnemers. Ook deelnemers van APP's ervaren dat het programma bijdraagt aan hun functioneren. Deze (zelf)beoordelingen geven enig inzicht in de mate waarin het ABD-ontwikkelaanbod bijdraagt aan het functioneren van ABD'ers.

Ten tweede, in deelstudie 3 is uitgelegd hoe de schouw- en beoordelingsprocessen zijn ingericht en in deelstudie 4 wordt door betrokkenen gereflecteerd op deze processen. Inzicht in de (algemene) uitkomsten van dergelijke processen voor de ABD-doelgroep, dus feitelijke informatie over het functioneren van ABD'ers blijkt lastig te verkrijgen. Wel geven de voldoende beoordeling (rapportcijfer tussen 6,5 en 7,1) in de MTO's over leidinggeven binnen departementen en in het rijksbrede WERKonderzoek 2019 (rapportcijfer 6,4) een indicatie voor de werknemerstevredenheid over het functioneren van leidinggevenden binnen de rijksdienst. Het WERKonderzoek 2019 laat tevens zien dat leiderschap een van de belangrijkste determinanten van overheidsprestaties is. Echter, zowel de MTO's als het WERKonderzoek rapporteren over leidinggevenden rijksbreed, dus ook leidinggevenden die geen onderdeel zijn van de ABD. Bureau ABD monitort dit zelf verder niet, waardoor de ambitie om een 'bijdrage [te] leveren aan de kwaliteit van de Rijksdienst' niet goed hard te maken is.

APPENDICES DEELSTUDIE 5

Tabel I: ABD-doelgroep kenmerken 2015-2019 (voor totale ABD-groep tenzij anders aangegeven)

	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Man-vrouw verhouding %	69-31	67-33	66-34	62-38	60-40
Leeftijdsverdeling (% < 45 en > 45 jaar)	12-88	11-89	11-89	9-91	38 (<50)-62 (>50)
Nieuwe benoemingen[1]	95 (19%)	61 (12,5%)	112 (22%)	133 (10%)	251 (18%)
In- en doorstroom:					
- Instroom van binnen Rijk	30	36	40	32	-[2]
- Doorstroom vanuit ABD	41	49	43	52	-[2]
- Instroom van buiten Rijk	24	15	17	16	18
Functieduur (< 5 jaar en > 5 jaar)	-[3]	77-23	79-21	80-20	-[2]
Gemiddelde functieverblijftijd TMG[4]	5,3 jaar	4,3 jaar	4,7 jaar	5,4 jaar	4,3 jaar
Uitstroom	19 (3,8%)	19 (3,9%)	47 (9,3%)	46 (3,5%)	93 (6,6%)

Opmerkingen: alle getallen in deze tabel betreffen percentages tenzij anders aangegeven.

[1] absoluut aantal, tussen haakjes percentueel aandeel benoemingen t.o.v. totale ABD-doelgroep in desbetreffend jaar.

[2] gegevens over 2019 onbekend.

[3] in 2015 is een andere indeling gebruikt en had 92% van de ABD'ers een functieverblijftijd van 6 jaar of korter.

[4] Dit betreft de gemiddelde functieverblijftijd van TMG'ers die in desbetreffend kalenderjaar van functie zijn gewisseld en geldt dus niet voor de totale TMG. Voor niet-TMG zijn geen cijfers beschikbaar.

Tabel II: MTO scores – vragen met betrekking tot leidinggeven[41]

	AZ (2019)	BZ (2018)	BZK (2018)	EZK (2019)	Financiën (2019)	J&V (2018)	LNV (2019)	OCW (2018)	SZW (2019)	VWS (2017)
Rapportcijfer leidinggeven	7,1	7,0	-	-	6,6	6,6	-	6,5	6,9	-
Bijdrage werkplezier door manier van leiding geven	7,5	7,1	6,8	-	6,9	6,7	-	6,7	-	6,7
Veilig gevoel om feedback te geven aan leidinggevende	7,1	-	-	-	7,2	6,9	-	-	7,1	6,5
Leidinggevende stuurt actief op integriteitsbeleid en -maatregelen	6,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Leidinggevende geeft ruimte of resultaatgericht te werken	-	7,7	-	-	-	-	-	-	-	-
Actief in gesprek met leidinggevende over loopbaan	-	6,1	-	-	-	-	-	-	-	-
Ervaring van voldoende steun vanuit leidinggevende om werk te doen	-	7,5	-	-	-	-	-	-	-	-
Transparantie besluiten leidinggevende extra belonen	-	-	4,7	-	-	-	-	-	-	-
Tevredenheid wijze van sturing binnen afdeling/directie	-	-	-	6,2	-	-	6,2	-	-	-
Management stelt duidelijke prioriteiten	-	-	-	5,9	-	-	5,6	-	-	-

[41] Bronnen: Medewerkersonderzoek AZ 2019, Medewerkersonderzoek BZ 2018, Medewerkersonderzoek BZK 2018, Medewerkersonderzoek EZK 2019, Medewerkersonderzoek Financiën 2019, Medewerkersonderzoek J&V 2018, Medewerkersonderzoek LNV 2019, Medewerkersonderzoek OCW 208, Medewerkersonderzoek SZW 2019, Medewerkersonderzoek VWS 2017, allen uitgevoerd door Effectory.

Opdrachten van leidinggevende passen binnen normen en waarden van werkgever	-	-	-	-	7,9	-	-	-	-	-
Leidinggevende geeft ruimte en vertrouwen	-	-	-	-	-	7,9	-	-	-	-
Leidinggevende geeft regelmatig feedback op functioneren	-	-	-	-	-	-	5,7	-	-	-
Leidinggevende staat open voor mijn ideeën	-	-	-	-	-	-	-	7,3	-	-
Leidinggevende ondersteunt bij lastige situaties en dilemma's	-	-	-	-	-	-	-	7,0	-	-
Leidinggevende gaat respectvol om met medewerkers	-	-	-	-	-	-	-	7,6	-	-
Leidinggevende reageert adequaat bij (mogelijke) schending integriteit binnen organisatieonderdeel	-	-	-	-	-	-	-	7,0	-	-
Leidinggevende maakt duidelijke resultaatafspraken	-	-	-	-	-	-	-	6,3	-	-
Leidinggevende beoordeelt op de kwaliteit van mijn bijdrage	-	-	-	-	-	-	-	6,8	-	-

IX: Deelstudie 6: Internationaal perspectief

6.1. INLEIDING

In deze deelstudie plaatsen wij de Algemene Bestuursdienst in internationaal vergelijkend perspectief. Dit geeft antwoord op deelvraag 8 van ons onderzoek:

Deelvraag 8: Hoe kan de Algemene Bestuursdienst in internationaal perspectief geplaatst worden?

Het internationale perspectief is belangrijk, omdat verschillende landen hun ambtelijke toppen verschillend hebben georganiseerd. Het doel van deze verkenning is om na te gaan of en hoe de Nederlandse ABD en haar MD-stelsel uniek is en of de ontwikkeling die zij meemaakt uniek is voor Nederland of wellicht deel uitmaakt van bredere trends. Het is niet onze intentie om internationale 'best practices' te laten zien, maar juist om de koppeling tussen nationale politiek-bestuurlijke context en MD-stelsel voor het ambtelijke topmanagement uit te lichten. In plaats van 'best practices' kunnen we daar 'best principles' uit destilleren. Concreet bieden we een schets van de '*Senior Civil Service Systems*' (SCS) dan wel 'Senior Executive Services' (SES) – die termen lopen door elkaar heen – in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Frankijk en Canada. Deze vier 'casestudies' worden voorafgegaan door een analyse van trends in de Europese Unie en de OESO-landen, en afgesloten met een vergelijkende discussie.

Onderzoeksaanpak

Voor deze deelstudie maken we gebruik van drie onderzoeksmethoden: secundaire analyse van de wetenschappelijke literatuur, analyse van beleidsstukken, en interviews met experts. De inrichting van SCS/SES, inclusief onderwerpen zoals werving en selectie, mobiliteit en beoordeling van topambtenaren zijn nadrukkelijk onderwerp van internationaal vergelijkend onderzoek. We maken daarom gebruik van bestaande wetenschappelijke en internationaal vergelijkende inzichten (Dahlström & LaPuente, 2017; OESO, 2020; Knasmüller & Veit, 2016; Kuperus & Rode, 2016; OESO, 2019; Van Wart et al., 2015). Door deze literatuur samen te brengen bieden we hier een beknopt maar rijk beeld van een selectie landen die interessant zijn voor dit onderzoek.

Naast de wetenschappelijke literatuur hebben we formele beleidsstukken zoals '*civil service codes*' geanalyseerd, voor zover deze in het Engels beschikbaar waren.

Ten slotte hebben we ook internationaal interviews gehouden met experts op dit terrein in de respectievelijke landen. Voor elk land hebben we één gezaghebbende expert gesproken die kleur, context en nuance bij de formele processen kon bieden. Naast deze lokale experts hebben we ook met drie experts gesproken die juist expertise op het 'vergelijkende perspectief' hebben, specifiek op het EU -en OESO-schaalniveau. Deze gesprekspartners zijn van waarde geweest door hun 'helikopterperspectief' te delen. Zie het overzicht respondenten voor de namen (bijlage III).

Voor de landenvergelijking hebben we een viertal landen gekozen als illustratieve *casestudies*. De landen voor de internationale landenvergelijking zijn geselecteerd op basis van een combinatie van criteria. In eerste instantie is gekeken naar landen waarin een senior civil system (SCS) c.q. senior executive service (SES) al langer aanwezig is en waarin bewust wordt gewerkt aan de inzet van MD-instrumenten om de juiste ambtelijk manager op de juiste plek te krijgen. Dit zijn met name Angelsaksische landen (Verenigd Koninkrijk, Canada). Tussen deze landen bestaan overigens de nodige verschillen, bijvoorbeeld als het gaat om welke plek een SCS/SES heeft binnen de overheid en hoe deze wordt aangestuurd, welke MD-instrumenten worden ingezet en wie betrokken is in selectieprocessen. We kijken tevens naar landen waarin minder wordt gewerkt via een formeel SES en formele MD-instrumenten, maar waarin ambtelijke managers wel bewust worden gepositioneerd (bijvoorbeeld Denemarken, Frankrijk. De (overheids)stelsels van deze landen zijn – hoewel zij verschillen van Nederland – goed vergelijkbaar met het Nederlandse systeem.

Deze landenselectie biedt een interessant beeld van de theorie en praktijk van andere 'senior civil service systems' in het buitenland. Deze verkenning is verrijkend voor het beter begrijpen en evalueren van de ABD. De selectie van stelsels is niet volledig representatief voor alle (mogelijke) stelsels, bestuurlijke tradities en/of continenten. Hoewel we rekening hebben gehouden met voldoende spreiding ('most different design') wilden we ook voldoende herkenbaarheid in de selectie hebben ('most similar design').

Deze vier landen, te weten het *Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Frankrijk, Canada* analyseren we systematisch aan de hand van drie I's (zie tabel 6.1.).

Tabel 6.1.: Vergelijking Senior Executive Service

Institutionele inrichting	Hoe is de ambtelijke top georganiseerd; waar is de politieke verantwoordelijkheid hiervoor belegd en welke organisaties/instituties zijn belangrijk?
Inhoud	Aanpak en activiteiten rond het werven, benoemen, beoordelen en opleiden van topambtenaren
Identiteit	Identiteit van ambtelijke top, inclusief politisering, diversiteit en meritocratie

Voordat we de vier landen achtereenvolgens bespreken, schetsen we eerst de internationale context waar de Nederlandse ABD zich in bevindt. Dat doen we door een aantal zichtbare trends binnen de lidstaten van de Europese Unie te benoemen die duidelijk maken dat de Nederlandse ABD – in Europees perspectief – een zeer ontwikkeld en relatief uitgebreid stelsel betreft.

6.2. INTERNATIONALE CONTEXT: EU EN OESO

We benoemen een aantal centrale ontwikkelingen binnen de Europese Unie aangaande de benoeming en ontwikkeling van topambtenaren. Er bestaan twee basisvormen van de *civil service systems*: het carrièremodel en het functionele model (Dahlstrom & LaPuente 2017). In het *carrièremodel* volgen ambtenaren een individueel pad en krijgen zij promotie op basis van (verplichte) opleiding en het aantal dienstjaren. Ambtenaren worden in dit model benoemd op een functie volgens een 'up or out' systematiek. In het *functionele* model solliciteren geïnteresseerden (ambtenaar of niet) op open vacatures die beschikbaar zijn. Zo is salariëring afhankelijk van functies en niet van dienstjaren. Ook maakt een ambtenaar niet 'automatisch' promotie na een aantal dienstjaren en/of afgelegde examens.

Voor topambtenaren geldt dat de trend richting het functionele model wijst: in 2008 hadden 11 lidstaten nog een carrièremodel, inmiddels hanteren alle lidstaten elementen van het functionele model (Kuperus & Rode, 2016). Ook de Nederlandse Rijksoverheid hanteert een functioneel model. In de praktijk bestaat de ABD echter uit managers die vooral een ambtelijke loopbaan hebben genoten. Ook wijzen Kuperus en Rode (2016) erop dat de TMG enkele eigenschappen van het carrièremodel overneemt doordat de TMG een lidmaatschap kent.

In tegenstelling tot Nederland hebben de meeste Europese landen geen *centrale* 'ABD'. Uit de analyse van Kuperus & Rode (2016) blijkt dat alleen het VK, Estland en Nederland een centrale ABD hebben. Andere landen maken wel onderscheid tussen topambtenaren en niet-topambtenaren, maar daar is dit vooral een departementale aangelegenheid. Wel is er over het algemeen sprake van coördinatie en pogingen tot synergie met betrekking tot werving en selectieprocedures, gewenste competenties van topambtenaren en opleidingen (zie bijvoorbeeld Knassmüller & Veit, 2016). Dit is feitelijk een virtuele 'ABD' met gedeelde waarden, zonder gedeeld werkgeverschap en/of organisatie. Deze beleidsverantwoordelijkheid – in Nederland belegd bij het DG Overheidsorganisatie (DGOO) van BZK – is op variërende plaatsen belegd. Soms bij de regeringsleider (bijv. Italië), het ministerie van Financiën (bijv. Denemarken), Binnenlandse Zaken (bijvoorbeeld Duitsland) of een speciaal ministerie voor ambtenarenzaken (vaak in zuidelijke lidstaten, bijvoorbeeld Frankrijk).

Nederland heeft dus als één van de weinige Europese landen een *centraal gecoördineerd* topambtelijk stelsel met centraal werkgeverschap voor de TMG. Ook vanuit het OESO-perspectief is het Nederlandse stelsel uitgebreid en in detail uitgewerkt (OESO, 2019; 2020). Volgens onze expert-gesprekspartners is de ABD dan ook een stelsel waar veel Europese landen naar kijken ter inspiratie. Dit is op zichzelf een interessant gegeven, omdat de Nederlandse staatsinrichting over het algemeen

een ambigu karakter heeft zonder sterke machtscentra (Bovens et al., 2017). Ondanks de praktijk van individuele ministeriele verantwoordelijkheid is er toch een sterk gecentraliseerde ambtelijke top.

Verschillende landen, zoals bijvoorbeeld Canada en Frankrijk, kennen een (in de praktijk) gepolitiseerde ambtelijke top. Ook in buurlanden Duitsland en België is dit het geval. Hier lopen loopbanen van topambtenaren en politici synchroon (Dahlström & Lapuente, 2017). Volgens deze onderzoekers is dit een onwenselijke situatie. Zoals een gesprekspartner het uitdrukte: als politici of politieke partijen *eigenaar* zijn van de ambtelijke organisatie, kunnen ze deze niet meer controleren of evalueren. In landen waar topambtenaren volgens een meritocratisch (in plaats van partijpolitiek) systeem worden benoemd is er meer gelegenheid tot kritische controle en kundige benoemingen. Echter, ook in deze landen, bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, kan er druk ontstaan om ambtelijke benoemingen toch te politiseren.

6.3. VERENIGD KONINKRIJK

Institutionele inrichting

De ambtelijke top in het Verenigd Koninkrijk – the Senior Civil Service (SCS) – is een groep van ongeveer 4.000 topambtenaren die leidinggeven aan de Britse departementen en uitvoerende diensten. Binnen deze SCS bestaat een 'top-200' kader dat vergelijkbaar is met de Nederlandse TMG. De SCS wordt georganiseerd, beheerd en bediend vanuit het *Cabinet Office*.

Het hoofd van het Cabinet Office is de *Cabinet Secretary* die tevens *Head of the Civil Service* is. De politieke verantwoordelijkheid voor het Cabinet Office is de minister-president (thans Boris Johnson), maar deze verantwoordelijkheid wordt vaak gedelegeerd naar een staatssecretaris (thans Michael Gove). Binnen het Cabinet Office is de dienst 'Civil Service HR' geplaatst, welke verantwoordelijk is voor het werkgeverschap van de ambtelijke top, inclusief salaris, pensioenen en andere werkgeverstaken. Civil Service HR is een faciliterende organisatie die de benoemingen mogelijk maakt. De materiele invloed op benoemingen ligt buiten Civil Service HR en bij de Cabinet Secretary en diens naaste adviseurs.

De ambtelijke top is – net als in Nederland – vanuit de afzonderlijke departementen opgebouwd en bevat centrale en decentrale elementen. Sterke departementale 'silo's' en daarmee ook ambigue centrale structuur. Er is een overleg van de secretarissen-generaal ('Wednesday Morning Colleagues'). Dit overleg is van groot belang voor inhoudelijke sturing en onderlinge afstemming van de departementen. Een commissie van dit overleg is belast met de selectie van kandidaten voor vacatures.

De Civil Service Commission heeft nog altijd statuur en gezag, maar is slechts als adviseur betrokken bij benoemingen. Deze adviseur let daarbij vooral op ethische aspecten en het voorkomen van de politisering van benoemingen.

Inhoud

In tegenstelling tot Nederland worden in het VK de SG's en DG's door de premier benoemd, niet door de vakministers. Het Cabinet Office begeleidt dit proces, met Civil Service HR voor de ondersteunende taken en processen. De hiërarchische lagen daaronder worden wel door Civil Service HR begeleid, maar hebben slechts zelden de interesse van Cabinet Secretary (behalve als de vacature politiek brisant is, of op een speciale plek zoals *no. 10*). Deze zijn dus een departementale verantwoordelijkheid. De Civil Service Commission kijkt wel op alle niveaus mee met benoemingen, met het oog op de zorgvuldigheid van de procedure.

Voorselectie leidt tot een shortlist van topkandidaten waaruit de premier kan kiezen. De premier kan geen kandidaat kiezen die niet op de shortlist staat. Deze gang van zaken moet voorkomen dat er ongekwalificeerde mensen worden benoemd. De premier benoemt dus topambtenaren voor collega-ministers. Die collega-ministers zijn meestal van dezelfde partij en kan dus gezien worden als een partijdynamiek. Echter, ook toen het VK een coalitieregering had bleef dit de praktijk.

Net als dat het Britse kabinet 'reshuffles' kent op instigatie van de minister-president, zijn er ook ambtelijke reshuffles. Deze worden *'managed moves'* genoemd. Deze (grootschalige) horizontale roulatie (*"carrousel"*) van topambtenaren zonder sollicitatieprocedures of selectieprocedure worden geïnitieerd en overzien door het Cabinet Office (Institute for Government, 2013). Het doel van de *managed moves* is het vervullen van vacatures – maar het is ook een manier om een getroubleerde relatie tussen bewindspersoon en topambtenaar op te lossen, aldus de Britse onderzoekers. Het is een praktijk die de Nederlandse ABD niet kent of hanteert. In het VK is het echter niet gering. Volgens Paun et al. (2013) gaat het om ongeveer één derde van alle SG-benoemingen sinds 2010.

Identiteit

De aanwezigheid van een sterk Cabinet Office en *'managed moves'* en de invloed vanuit de minister-president drukt een grote stempel op het Britse stelsel van topambtelijke benoemingen. Doordat er een separate Civil Service Commission is die toeziet op de *ethische* aspecten van topbenoemingen, krijgt de bemoeienis van het Cabinet Office een nog sterkere *politieke* lading. De ambtelijke benoemingen zijn duidelijk *chef sache*. Door de centrale ophanging in het *Cabinet Office* en een expliciet *Head of Civil Service* is er ook een duidelijke eigenaar van de ambtelijke dienst. Eerder waren *Heads of Civil Service* zoals Gus O'Donnel en Jeremy Heywood bekende kopstukken Westminster en Whitehall.

De Britse top is trots op haar onpartijdige en meritocratische identiteit. Echter, de recente Brexit-dynamiek leidt tot zorgen over de politisering van de ambtelijke top. De Britse regering zou meer 'Brexiteers' als ambtenaren hebben (Nickson, 2020). Afgelopen jaren zijn er veel topambtenaren afgetreden die daar moeite mee hebben en/of vervangen door managers met een Brexit-gezind profiel.

6.4. DENEMARKEN

Institutionele inrichting

De politieke en ambtelijke cultuur van Denemarken lijkt het meest op het Nederland. Echter, het 'ABD-stelsel' van Denemarken wijkt sterk af van Nederland. In tegenstelling tot Nederland heeft Denemarken geen algemene bestuursdienst of centrale werving en selectie van topambtenaren (Hansen, 2013). Het organiseren van de ambtelijke organisatie is een departementale verantwoordelijkheid.

Alleen de secretarissen-generaal worden centraal benoemd. Dit gebeurt door een benoemingscommissie waar vertegenwoordigers van verschillende ministeries inzitten. Deze commissie benoemt onder verantwoordelijkheid van het de minister-president en de minister van Financiën. De voorselectie gebeurt ook door medewerkers van de premier en Financiën. Deze twee ministers vormen het hart van de uitvoerende macht. Hoewel Denemarken ook een individuele ministeriële verantwoordelijkheid kent, vervult deze 'duopolie' de facto een sleutelrol in het reilen en zeilen van de uitvoerende macht en dus ook de benoeming van de hoogste topambtenaren (Rhodes & Houlberg Salomonson, 2020).

Inhoud

Het ministerie van Financiën is beleidsverantwoordelijk voor de kwaliteit van de ambtelijke diensten en maakt o.a. beleid zoals een 'civil service code' en zorgt voor synchronisatie van gewenste waarden van topambtenaren. Voor alle ambtenaren geldt een code van zeven normen en waarden: legaliteit, waarheid, professionaliteit, ontwikkeling en samenwerking, verantwoordelijkheid en management, openheid over fouten en partijpolitieke neutraliteit (MinFin Denmark, 2015). Echter, het centrale 'competentie raamwerk' met negen kerncompetenties zoals 'wees expliciet over politiek-ambtelijke verwachtingen' en 'zorg dat de organisatie focust op resultaten en impact' is alleen op secretarissen-generaal van toepassing (Brødsgaard et al., 2017). Topambtenaren die lager in de hiërarchie geplaatst zijn, worden geacht te voldoen aan departementale eisen en verwachtingen.

De departementale focus heeft als effect dat veel topambtenaren binnen hun eigen beleids- en/of kennisdomein blijven werken en de interdepartementale mobiliteit laag is. Hoewel de SG's wel centraal benoemd worden, is ook hun mobiliteit relatief laag. Omdat er niet veel SG-posities zijn, zijn er ook relatief weinig vacatures waardoor de meeste SG's langer op hun plek blijven zitten. De zittingsduur van SG's is gemiddeld zeven jaar en stijgt (Opstrup & Christensen, 2017).

Net als in Nederland is de 'klik' tussen bewindspersoon en topambtenaar van groot belang. Als karakters onverenigbaar blijken, dan werkt de professionele werkrelatie ook zelden. In Denemarken vertrekken SG's soms ook omdat ze geen 'klik' hebben met hun minister – er hoeft geen sprake van schandaal of disfunctioneren hoeft te zijn. Als dat niet het geval is, maar er is ook geen openstaande vacature voor een SG kan hij/zij tijdelijk werk uitvoeren totdat er weer een volwaardige positie is. Deze tussenperiode wordt informeel aangeduid als de '*olifantengang*'.

Identiteit

Zoals de waarden van de Deense civil service code aangeeft, de Deense ambtelijke top heeft een strikt meritocratische identiteit (Hansen, 2013). Afgezien van enkele politieke assistenten worden er geen mensen benoemd op basis van politieke affiliaties. Parallel aan maatschappelijke discussies is er een duidelijke roep om een meer diverse ambtelijke top. Het aantal vrouwen in de top is gestegen, maar nog altijd onder de 50%. Culturele diversiteit is een prioriteit, maar nog niet goed zichtbaar in de Deense top (Hansen, 2013).

6.5. FRANKRIJK

Institutioneel ontwerp

In tegenstelling tot de andere landen uit deze deelstudie kent Frankrijk een semi-presidentieel stelsel met een president en een kabinet, inclusief minister-president. Frankrijk kent een ministerie van Overheidshervorming en Ambtenarenzaken. Daarbinnen bestaat het directoraat-generaal Overheidszaken (DGAFP) dat beleidsverantwoordelijk is voor de ontwikkeling en handhaving van het 'algemene reglement' – een boekwerk van duizenden pagina's aan regelingen en omgangsvormen en -normen voor de ambtelijke dienst. DGAFP heeft een sterk juridische identiteit. De materiele verantwoordelijkheid voor selectie en benoemingen ligt echter bij de premier en de president. De SG van de minister-president vervult een rol die vergelijkbaar is met die van *Cabinet Secretary* in het VK of de *Clerk of the Privy Council* in Canada.

Een ander significant verschil is de nadrukkelijke aanwezigheid van ministeriële kabinetten die een belangrijke rol spelen in de beleidsvorming. Deze kabinetten, die de materiele top van de departementen vormen, bestaan uit partijpolitieke medewerkers en carrière-ambtenaren die benoemd worden door de regering voor deze posities (Eymeri Douzans et al., 2015). In totaal zijn er ongeveer 700 'topambtelijke' posities in de Franse overheid, inclusief alle ambassadeurs, 110 regionale bestuurders (prefects) en ongeveer 150 SG's en DG's.

Door de beleidsdominantie van de ministeriele kabinetten hebben SG's een andere rol. Zij dragen minder beleidsverantwoordelijkheid en zijn meer 'manager' dan 'adviseur'. Hun rol lijkt eerder vergelijkbaar met een Nederlandse P-SG.

Inhoud

Hoewel Frankrijk, net als veel Zuid-Europese landen, een carrièremodel heeft gehanteerd voor haar ambtelijke top, is het land steeds meer hybride geworden (Kuperus & Rode, 2016). Een SG-vacature is inmiddels een open vacature waarop in principe iedereen kan solliciteren. Vooral ambtenaren met een opleiding aan de *École Nationale d'Administration* (ENA) en een lange loopbaan in de Franse bureaucratie komen in aanmerking.

Deze selectie- en benoemingsprocedure is geformaliseerd. Een commissie, voorgezeten door de SG van de minister-president spreekt met een handvol kandidaten en stelt een shortlist op van 3 namen. De minister-president en de president benoemen een kandidaat op basis van de shortlist.

Formeel kunnen zij van dit advies afwijken, maar zij doen dat in de praktijk niet. Ook kunnen ministers een voorstel indienen, maar uiteindelijk beslissen de president en de premier. De politieke invloed op topbenoemingen is dan ook zeer sterk (Kuperus & Rode, 2016: 25). Benoemingen lager in departementen worden afgedaan door de ministeriele kabinetten.

Hervormingen in de publieke sector hebben de traditionele Franse bureaucratie veranderd. Echter, er is vrees dat het vooral om een uiterlijke verandering gaat. Hoewel men een efficiënte en zakelijke overheid nastreeft, lijkt de traditionele ENA-elite nog steeds springlevend.

De mobiliteit onder Franse topambtenaren is hoog. Dit hangt samen met de mobiliteit van ministers en de president. Een minister verblijft gemiddeld 3 jaar en 3 maanden op een post. Ambtenaren blijven niet veel langer dan de minister. Er is een breed bewustzijn dat de mobiliteit te hoog is, maar de prikkels van het systeem (o.a. een carrièremodel en politieke benoemingen) stimuleren hoge mobiliteit.

Identiteit

De identiteit van het stelsel voor topambtenaren in Frankrijk wijkt significant af van dat van Nederland. Tot 1945 waren er geen formele statuten of regels die de bureaucratie omschreven – alleen een *mille-feuille* van overlappende normen en praktijken. In 2019 is het algemene statuut herzien en gemoderniseerd door Macron. Allereerst is er geen formeel onderscheid tussen de 'top' en de 'rest'. Het verschil wordt echter intern wel herkend. Het is eerder een kwestie van sociale status en traditie dan van een formele functie of baan die men vervuld. De ambtelijke top wordt wel een 'kaste' genoemd.

Of men tot deze 'kaste' behoord wordt grotendeels bepaald door twee zaken. Allereerst is de formele opleiding die iemand heeft genoten van groot belang. De ENA is de toonaangevende opleiding voor topambtenaren die voor de Staat in Parijs willen werken. Alumni van de ENA kunnen rekenen op een succesvolle loopbaan in de Franse publieke dienst – zij komen 'door de goede deur' (expertinterview, 28 september 2020). Hoewel de topbenoemingen officieel niet gepolitiseerd zijn, is het ten tweede, gebruikelijk om goede politieke contacten te ontwikkelen, door ergens in de loopbaan een politieke functie te vervullen. Dat maakt kandidaten rijp voor de topposities. Het gaat dus niet persé om de specifieke partijpolitieke kleur, maar om het vertrouwen dat een kandidaat in de hoogpolitieke omgeving succesvol kan functioneren.

Het stelsel is geen *spoils* stelsel – na verkiezingen volgen er wel benoemingen, maar het is niet te vergelijken met bijvoorbeeld de VS. Echter, het systeem is wel *spoiling* – er is een ruime pool van mensen die topfuncties hebben gedaan, die dat nu niet meer doen. Deze mensen worden echter niet altijd ontslagen, maar er wordt regelmatig een baan voor hen gecreëerd. Als men eenmaal tot de *kaste* is toegetreden, is men de privileges die daarbij horen niet zomaar kwijt.

6.6. CANADA

Net als in Nederland is de Canadese ambtelijke dienst en haar instituties vormgegeven naar Brits model. Echter, deze zijn ook beïnvloed door het Amerikaanse model. Zo heeft het land een Westminster traditie, maar in een federale structuur. Net als in het VK is er veel nadruk op een meritocratische ambtelijke dienst, maar kent het ook politieke benoemingen. Een nadrukkelijke centrale uitvoerende macht zet de toon, maar een onafhankelijke *public service commission* heeft ook veel invloed. De ambtelijke dienst kent, net als Nederland, een functioneel stelsel dat in principe open is voor sollicitanten van buitenaf.

Institutioneel ontwerp

Het systeem van ambtelijke topbenoemingen en de kwaliteit van de federale overheid van Canada wordt vormgegeven door drie centrale organisaties. Dat zijn de 'Public Service Commission', de 'Privy Council Office' en de 'Prime Minister's Office'. De Public Service Commission (PSC) is, zoals in meerdere Westminster-landen een onafhankelijke dienst die verantwoordelijk is voor het werven en selecteren, benoemen en opleiden van ambtenaren in de federale overheid van Canada. Hoewel zij de uitvoerende macht dus voorzien in de bemensing van de ambtelijke organisaties, legt zij geen verantwoording af aan het kabinet. De 'president' van de PSC legt verantwoording af aan het parlement. De PSC heeft een nadrukkelijk mandaat om ambtenaren te benoemen op basis van excellentie, diversiteit en – in de Canadese context niet onbelangrijk – meertaligheid, niet op basis van partijlidmaatschap.

De tweede centrale organisatie is de Privy Council Office (PCO). De PCO is het hart van de uitvoerende macht: hier wordt gewerkt aan het volbrengen van de doelen van de regering en dat het 'cabinet government' soepel werkt. Het is het Canadese equivalent van het Cabinet Office (VK). De PCO wordt geleid door de 'Clerk of the Privy Council Office' die tevens 'head of public service' is. Een belangrijke functie van de PCO is dat zij verantwoordelijk is voor de benoemingen van de hoogste ambtelijke posities op de departementen. Deze benoemingen, van zogenaamde *deputy ministers*, worden dus niet door de PSC gefaciliteerd, maar vallen onder het mandaat van de PCO.

De 'Prime Minister's Office' (PMO) is vervolgens het politieke kabinet van de minister-president. De PMO ondersteunt en adviseert de premier en versterkt ook de relaties tussen de PMO en PCO. Zo houdt de premier de vinger aan de pols als het gaat om het realiseren van kabinetsdoelen en ambtelijke topbenoemingen.

Inhoud

De 37 *deputy ministers* – hoewel de titel verwarrend kan zijn, gaat het hier om *ambtelijke* topposities – worden aangesteld door de Privy Council. Hun benoeming gebeurt op voorspraak van de minister-president, waarmee dit *de facto* een politieke benoeming is. Hoewel *deputy ministers* een departement leiden en dus ook een vakminister dienen, worden zij primair geacht loyaal te zijn aan de minister-president. Dit compliceert de functie van *deputy ministers* (Bougault & Gow, 2020).
Ambtelijke posities lager in de hiërarchie zijn de verantwoordelijkheid van de PSC. Zij werft, selecteert en benoemt – maar net als in elk ander systeem speelt hier ook een centrale (PSC) vs.

Decentrale (departement) balans een belangrijke rol. De beweging is echter tegengesteld aan Nederland: de topbenoemingen (deputy ministers uitgezonderd) worden decentraler, en lagere benoemingen juist centraler. Departementen willen graag hun topmanagers zelf benoemen, maar accepteren dat de PSC hun beleidsmedewerkers selecteert en benoemt.

De mobiliteit van ambtelijke topmanagers is hoog en stijgend. Gemiddeld blijven topambtenaren drie jaar op hun plaats. Het leidt tot veel roulaties en wisselen van posities.

Identiteit
Meer nog dan in het VK drukt de premier een stempel op het benoemen van topambtenaren. De hoogste benoemingen (*deputy ministers*) zijn expliciet politiek en aan de premier. Het toont een meritocratisch stelsel dat onder stevige politieke druk staat en langzaam maar zeker gepolitiseerd raakt (zie ook Cooper et al., 2020; Bourgault & Gow, 2020).
Een belangrijke pijler van de identiteit van het stelsel is een expliciete nadruk op gender- en culturele diversiteit. Met de publiekelijke steun van premier Justin Trudeau moet de ambtelijke top ruimte maken voor vrouwen en mensen met een migratieachtergrond. Op het hoogste niveau lukt dat mondjesmaat (vooral genderinclusie). In tegenstelling tot Nederland is Canada actief met het verzamelen van data over de etniciteit van ambtenaren waardoor erop gestuurd kan worden.

Tabel 6.2.: Vergelijking topambtelijke stelsels

Land	Systeem	Institutionele inrichting	Inhoud	Identiteit
Verenigd Koninkrijk	Parlementaire democratie	– Sterk gedecentraliseerd – Cabinet Office en Civil Service Commission	- Focus op premier - 'Managed moves' - Hoge en stijgende mobiliteit	- Meritocratisch, maar onder druk
Denemarken	Parlementaire democratie	– Decentraal – *Duopolie* materieel verantwoordelijk – Ministerie van Financiën is beleidsverantwoordelijk	- SG's benoemd door duopolie - Lage en stabiele mobiliteit - Uitwisseling lokaal bestuur	- Meritocratisch, zonder politieke benoemingen
Frankrijk	Semi-presidentieel	– Decentraal – Ministerie voor Ambtenarenzaken is beleidsverantwoordelijk – Politieke kabinetten	- Veel politieke inmenging - Grote rol in training en selectie voor ENA - Hoge mobiliteit	- Informeel, maar elitair karakter - Geen *spoils* maar *spoiling* systeem
Canada	Parlementaire democratie	– Sterk gecentraliseerd – Privy Council en Public Service Commission	- Focus op premier - Hoge en stijgende mobiliteit	- Sterke sturing op diversiteit - Partijpolitieke benoemingen aan de top

6.7. CONCLUSIE

Samenvattend komen we tot een aantal lessen die behulpzaam zijn bij het beschouwen en evalueren van de ABD vanuit het internationale perspectief.

1. De ophanging verschilt van land tot land

Bij keuzen voor de ophanging is er een zekere handelingsvrijheid, maar speelt de nationale context een rol van betekenis. In Europees verband zijn er vier herkenbare verschillende plaatsen waar een ambtelijk bureau als dat van de ABD wordt opgehangen: onder de minister-president (VK), het ministerie van Financiën (DK), Binnenlandse Zaken (NL) of een specifiek ministerie voor Ambtenarenzaken (FR). De formele ophanging en de de facto verantwoordelijkheid en zeggingskracht kan echter variëren.

2. De ophanging kan niet los gezien worden van de politiek-bestuurlijk context en cultuur

In Europees verband is het Nederlandse benoem- en ontwikkelbeleid voor topambtenaren het meest gecentraliseerd en uitgewerkt (Kuperus & Rode, 2016: 17). Tegelijkertijd is er (in tegenstelling tot bijvoorbeeld het VK met een cabinet office en *head of civil service*) weinig centraal gezag of legitimatie van dergelijke centralisering, behalve dat het kabinet en het SGO het accepteert. Als zij dat niet meer doen valt het weg.

Daarnaast spelen de politieke verhoudingen een rol. Opnieuw is er vooral in tegenstelling tot de UK (maar ook Frankrijk) in Nederland niet één politieke partij aan de macht, wat betekent dat het zittende kabinet – een coalitie – anders dan in de genoemde landen mede via de MP geen eenduidige invloed zal uitoefenen op het ambtelijke apparaat. Sterker, men zal ambtelijke benoemingen juist eerder proberen te depolitiseren (zoals in Denemarken).

Politieke benoemingen en/of ministeriële adviseurs (politieke assistenten en kabinetten) compliceren de politiek-bestuurlijke context en de rolopvatting van topambtenaren.

3. De ophanging heeft gevolgen voor de inhoud van het stelsel

In landen waar de ambtelijke top beheersmatig onder de minister-president valt (Verenigd Koninkrijk, Canada) worden topambtenaren geacht loyaal te zijn aan de minister-president in plaats van aan hun respectievelijke minister. De aanwezigheid van een *Public Service Commission* als vertegenwoordiger van apolitieke en professionele waarden contrasteert met politieke (machts)factoren. Een PSC werkt dus als contrastvloeistof, terwijl het Nederlandse Bureau ABD (*cabinet office* noch *public service commission*) een meer hybride identiteit heeft.

4. De identiteit kent grote verschillen

De identiteit van de SES in de vergeleken landen kent grote verschillen. In sommige landen lijkt de SES – hoe zij dan ook georganiseerd is – vooral gericht op het verstevigen van de slagkracht van de minister-president. Het gaat hier dus niet om het politieke primaat, zoals dat in Nederland speelde, maar om het primaat van de premier. Dit krijgt bijvoorbeeld vorm door politieke benoemingen vanuit het *Privy Council*. In Denemarken lijkt de identiteit van het stelsel toch vooral gericht op een apolitieke, kwalitatief goede top, die zich iets onafhankelijker van de politieke top opstelt. Dit

systeem kent dan wel weer een sterk departementale cultuur. Alle ambtelijke stelsels hebben te maken met de druk van politisering. In een aantal landen is dat al lang dominant (Frankrijk, Canada), maar in het VK speelt het dringend als gevolg van de Brexit-dynamiek.

X: Literatuur

ABD (1995). *Jaarverslag 1995/1996.* Den Haag: ABD.

ABD (2005). *Jaarverslag 2005: Met passie werken voor de samenleving*. Den Haag: ABD.

ABD (2006). *Jaarbericht van de Algemene Bestuursdienst over 2006 met een vooruitblik naar 2007*. Den Haag: ABD.

ABD (2010). *15 jaar Algemene Bestuursdienst.* Den Haag: ABD.

ABD (2012). *Jaarverslag 2012.* Den Haag: ABD.

ABD (2015). *Werkprocessen BABD.* Den Haag: Mobilee Management & Advies/ABD.

ABD (2016). *Visie op publiek leiderschap*. Den Haag: ABD.

ABD (2017). *3-5-7 loopbaanbeleid voor ABD'ers*. Den Haag: ABD.

ABD (2019a). *Organisatie-formatierapport: Bureau Algemene Bestuursdienst Situatie 2019.* Den Haag: BZK.

ABD (2019b). *Jaarcijfers 2018 Algemene Bestuursdienst*. Den Haag: ABD.

ABD (2020a). *Feiten en cijfers Algemene Bestuursdienst – 2019*. Den Haag ABD.

ABD (2020b). *Evaluatie Loopbaanoriëntatie-ontwikkelaanbod: Periode 2015-2020*. Den Haag.

Appelbaum, E., Bailey, T., Berg, P., Kalleberg, A. L., & Bailey, T. A. (2000). *Manufacturing advantage: Why high-performance work systems pay off.* Cornell University Press.

Bach, T. & Hammerschmid, G. (2020). More delegation, more political control? Politicization of senior-level appointments in 18 European countries. *Public Policy and Administration*, 35 (1), 3-23.

Bekker, R. (2017). *Wederom geen Wonder deze morgen. Een helicopterview: terugblik en vooruitblik*. Den Haag: BZK.

Berenschot (2018). *Haagsche Bazen nader beschouwd: Curricula vitae van topambtenaren onder de loep.* Papendorp: Berenschot.

Berg, C., van den, Ferweda, M., Cartens, E. & Schaijk, E., van (2019). *Een toekomstbestendige topmanagementgroep.* Den Haag: NSOB.

Boer, M., de & Noordegraaf, M. (2006). Verlangen naar het vak van topambtenaar. *Bestuurskunde.* (3), 11-22.

Boselie, P., Harten, J., van, & Veld, M. (2019). A human resource management review on public management and public administration research: stop right there… before we go any further…. *Public Management Review*, 1-18. DOI: https://doi-org.proxy.library.uu.nl/10.1080/14719037.2019.1695880.

Boselie, P., Leisink, P. en Vandenabeele, W. (2011) Human resource management, hoofdstuk 13 in: Noordegraaf, M., Geuijen, K. & Meijer, A.J. (red.) (2011). *Handboek Publiek Management*. Den Haag: Lemma.

Bourgault, J. & Gow, J.I. (2020). Canada's top public servants meet agency theory in the Harper years (2006-2015). *International Review of Administrative Sciences*. https://doi.org/10.1177/0020852320905348.

Bovens, M., 't Hart, P., Van Twist, M., Van den Berg, C., Van der Steen, M., Tummers, L. (2017). *Openbaar Bestuur. Beleid organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn: Wolters Kluwer.

Brødsgaard, M. & Grøn, C. & Nielsen, M. & Salomonsen, H. (2017). Afklaring af ledelsesrum mellem politikere og embedsmænd: Hvordan og hvor meget?. *Public Governance Research*, 2(1), 1-25.

Christensen, J. G., & Opstrup, N. (2018). Bureaucratic dilemmas: Civil servants between political responsiveness and normative constraints. *Governance*, 31, 481–498.

Commissie Vonhoff (1981). *Eindadvies van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst*. Den Haag.

Cooper, C., Marier, P. & Halawi, A. (2020). The politics of senior bureaucratic turnover in the Westminster tradition: Trust and the choice between internal and external appointments. *Public Policy and Administration*, 1-24. https://doi.org/10.1177/0952076720929738.

Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dijkstal, H. (1994). *Koers naar de Algemene Bestuursdienst.* 23468. Den Haag.

Eymeri-Douzans, J. M., Bioy, X. & Mouton, S. (2015). *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*. Eerste druk. Presses de Science Po: Toulouse.

Freidson, E. (2001). *Professionalism, the third logic: On the practice of knowledge*. Chicago: University of Chicago press.

Frequin, M. (2012). *Met ministers op de tandem.* Den Haag: Sdu Uitgevers.

Frequin, M. (2018). *Tegenspraak graag*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Grube, D. (2019). *Megaphone Bureaucracy*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Hansen, M. B. (2013). The Evolution and Challenges of the Danish Civil Service System. *Journal of Policy Science*, 7(1), 7-24.

't Hart, P & Wille, A. (2002). *Politiek-Ambtelijke Verhoudingen in beweging*. Den Haag: BOOM.

't Hart, P. (2014a). *Ambtelijk vakmanschap 3.0*. Den Haag: IKPOB/NSOB/VOM.

't Hart, P. (2014b). *Understanding Public Leadership*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

't Hart, P., Kuijken, W. (2018). *Dienen en Beïnvloeden.* Den Haag: NSOB.

't Hart, P., Tummers, L. (2019). *Understanding Public Leadership*. 2e ed. London: Red Globe Press.

Hopman, N. & Berg, C. van den (2015). *Nieuw Publiek Leiderschap*. Leiden: Universiteit Leiden.

Hustedt, T., & Salomonson, H. (2014). Ensuring political responsiveness: Politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences*, 80 (4), 746–765.

Institute for Government (2013). *Minister should have final say over the appointment of new permanent secretaries*. Online via: https://www.instituteforgovernment.org.uk/news/latest/ministers-should-have-final-say-over-appointment-permanent-secretaries---new-report-0 [laatste toegang op 27 september 2020].

James, O., Nakamura, A. & Petrovsky, N. (nog te verschijnen). Managers as insiders or outsiders to public organizations: Publicness fit, leadership, and organizational performance. In: Leisink, P., Andersen, L., Brewer, G., Jacobsen, C., Knies, E., & Vandenabeele, W. (eds). *Managing for public service performance: people and values make a difference*. Oxford University Press.

Jilke, S., Walle, S., van de, & Delft, R., van (2013). *Public Sector Reform in the Netherlands–Views and Experiences from Senior Executives: COCOPS National Report for The Netherlands*. COCOPS Research Report.

Kennisbank Openbaar Bestuur (2020). *Oekaze Kok.* Online via: https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/de-ambtenaar/tijdlijn-de-ambtenaar-1/1992-1999/1998-oekaze-kok/ [laatste toegang op 25 november 2020].

Knasmüller, M. & Veit, S. (2016). Culture Matters – the training of senior civil servants in Austria, Germany, the Netherlands and Switzerland. *Teaching Public Administration*, 34 (2), 120-149.

Knies, E., Boselie, P., Gould-Williams, J. & Vandenabeele, W. (2018). Strategic human resource management and public sector performance: context matters, *The International Journal of Human Resource Management*, DOI: 10.1080/09585192.2017.1407088.

Kristof-Brown, A. L., Zimmerman, R. D., & Johnson, E. C. (2005). Consequences of individuals' fit at work: a meta-analysis of person-job, person-organization, person-group, and person-supervisor fit. *Personnel psychology*, 58(2), 281-342.

Kuijken, W. (2017). Interview Vernieuwing Rijksdienst. Online via: https://www.youtube.com/watch?v=VPQZaPe62W4 [toegang op 13 mei 2020].

Kuperus, H., & Rode, A. (2016). Top Public Managers in Europe: Management and Employment in Central Public Administrations. *Document prepared for the Ministry of the Interior and Kingdom Relations of the Netherlands.* Den Haag: BZK.

Leisink, P., Andersen, L., Brewer, G., Jacobsen, C., Knies, E., and Vandenabeele, W. (te verschijnen). *Managing for public service performance: people and values make a difference*. Oxford: Oxford University Press.

Lewis, D. (2007). "Testing Pendleton's promise: Do Political Appointees make Worse Bureaucrats?" *Journal of Politics 69* (4), 1073–1088.

MinFin Denmark (2015). *Seven Key Duties for Civil Servants in Central Government*. Agency for the Modernisation of Public Administration: Kopenhagen.

Moore, M. (1995). *Creating Public Value*. Boston MA: Harvard University Press.

Moore, M. (2013). *Organizing Public Value*. Boston MA: Harvard University Press.

Nederveen Pieterse, A., Rink, F., Stoker, J. I., & Ryan, M. (2010). *Management teams bij het rijk: De rol van onderlinge verschillen*. Den Haag: BZK.

Nickson, S. (2020). *Australia and Canada highlight the dangers of politicising the civil service*. Online via: https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/australia-canada-politicising-civil-service [laatste toegang op 27 september 2020].

Noordegraaf, M. (2000). *Attention! Work and Behaviour of Public Managers amidst Ambiguity* (Dissertation EUR). Delft: Eburon.

Noordegraaf, M. (2015a). *Public Management. Performance, Professionalism, and Politics.* Palgrave Macmillan.

Noordegraaf, M. (2015b). Hybrid professionalism and beyond:(New) Forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of professions and organization*, 2(2), 187-206.

Noordegraaf, M., Van der Steen, M. en Van Twist, M. (2015). Fragmented or connected professionalism? Strategies for professionalizing the work of strategists and other (organizational) professionals, *Public Administration,* 92(1): 21-38.

OESO (2019), *Government at a Glance 2019*. Parijs: OESO.

OESO (2020). *Leadership for a High Performing Public Service. Towards a Senior Civil Service System in OECD Countries*. Parijs: OESO.

Paun, A., Harris, J. & Magee, I. (2013). *Permanent secretary appointments and the role of ministers.* Londen: Institute for Government.

Pans, R. (2005). *Haags Spel*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Petrovsky, N., James, O. & Boyne, G. A. (2015). "New Leaders' Managerial Background and the Performance of Public Organizations: The Theory of Publicness Fit." *Journal of Public Administration Research and Theory, 25* (1), 217–36.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford: Oxford University Press.

Programma Vernieuwing Rijksdienst (2007). Nota vernieuwing Rijksdienst. Online via: https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/nota-vernieuwing-rijksdienst/ [toegang op 26 november].

Raad van State (2020). *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*. Den Haag: RVS.

Raadschelders, J. & Meer, F. M., van der (2014). Administrative elites in the Netherlands from 1980 to 2011: making the invisible visible. *International Review of Administrative Sciences,* 80(4), 726-745.

Regeerakkoord (1994). *Keuzes voor de toekomst*. Den Haag.

Regeerakkoord (1998). *Regeerakkoord 1998*. Den Haag.

Rhodes, R. A. W. & Houlberg Salomonson, H. (2020). Duopoly, court politics and the Danish Core Executive*. Public Administration*. https://doi.org/10.1111/padm.12685.

Rob/Rfv (2015). *Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige Rijksdienst.* Den Haag.

ROI (2017). *ABD APP evaluatie oud-deelnemers*. Groenekan.

Schaufeli W. B. (2011). Duurzaamheid vanuit psychologisch perspectief: een kwestie van 'fit'? In Schouten & Nelissen (Eds.), *Ten minste houdbaar tot. Over urgentie van duurzame inzetbaarheid in Nederland*, 96–108. Zaltbommel: Uitgeverij Thema.

Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Berkeley CA: University of California Press.

Steen, T., Van den Berg, C., Leisink, P. (2015). *The Netherlands*. In Meer, F. M., van der, Raadschelders, J., & Toonen, T. (red). *Comparative civil service systems in the 21st century*. Springer.

Terry, L. D. (2015). *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator: The Administrator as Conservator*. 2e druk. London: Routledge.

Triamfloat (2018). *Evaluatie Kandidatenprogramma*. Utrecht.

Truss, C. (2013). The Distinctiveness of HRM in the Public Sector. In: R. J. Burke, A. J. Noblet & C. L. Cooper (Reds). *Human Resource Management in the Public Sector*. London: Edward Elgar.

Van der Meer, F. M., Raadschelders, J., & Toonen, T. (red). (2015). *Comparative civil service systems in the 21st century*. Springer.

Van der Meulen, M. (2009). Achter de schermen. Vakontwikkeling en professionalisering van publieke managers in de zorg en bij de politie (proefschrift UU). Delft: Eburon.

Van der Wal, Z. (2017). *The 21st century public manager*. London: Palgrave.

Van Dorp, E. J. (2018). Trapped in the hierarchy: The craft of Dutch city managers. *Public Management Review*, 20(8), 1228-1245.

Van Dorp, E. J., & 't Hart, P. (2019). Navigating the dichotomy: The top public servant's craft. *Public Administration*, 97(4), 877-891.

Van Harten, J. (2016). *Employable ever after: Examining the antecedents and outcomes of sustainable employability in a hospital context*. Doctoral dissertation, Utrecht: Utrecht University.

Van Loon, N. M. (2015). *The role of public service motivation in performance: Examining the potentials and pitfalls through an institutional approach* (Doctoral dissertation) Utrecht: Universiteit Utrecht.

Van Oostveen, M. (2004, 4 december). *Wat doe jij voor de maatschappij?* NRC magazine.

Van Wart, M., Hondeghem, A., Schwella, E. & Suino, P. (red) (2015). *Leadership and Culture. Comparative Models of Top Civil Servant Training*. Houndmills Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Vernieuwing Rijksdienst (2007). Nota vernieuwing Rijksdienst. Online via: https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/nota-vernieuwing-rijksdienst/ [toegang op 26 november].

Vrielink, S. & de Groot, S. (2020). Onderzoeksnotitie Organisatiecultuur, prestaties en leiderschap bij het Rijk. Den Haag: ICTU/Ministerie van BZK.

Walle, S., van de, Dorsman, S., & Homan, T. (2013). Hoe beoordelen topambtenaren veranderingen? De bijzondere positie van de Nederlandse topambtenaar. *Bestuurskunde*, *22*(4), 58-70.

Weck, J.W. (2020). Online interview. Online via: https://www.youtube.com/watch?v=P7aJiBMItis&t=1028s [toegang op 15 juni 2020].

Wiegel, H. (1993). *Naar Kerndepartementen. Kiezen voor hoogwaardige en flexibele Rijksdienst.* Den Haag.

XI: Project/expertteam en begeleidingscommissie

Projectteam
Gegeven de complexiteit en gevoeligheid van dit onderzoek werkten we met een *multidisciplinair* onderzoeksteam, het zogenaamde **kernteam**. Hierin is een combinatie van expertise op het vlak van bestuurskunde en SHRM samengebracht. Het project werd uitgevoerd via USBO Advies (academische adviseurs en onderzoekers).

Het kernteam stond onder leiding van **prof. dr. Mirko Noordegraaf**, hoogleraar Publiek Management, in 2000 gepromoveerd op het werk en gedrag van (Haagse) topambtelijke managers. Het kernteam bestond voorts uit **dr. Marie-Jeanne Schiffelers** als uitvoerend projectleider, senior onderzoeker en expert op het gebied van kwalitatieve onderzoeksmethoden en het uitvoeren van onderzoeks- en adviesopdrachten in opdracht van publieke en maatschappelijke organisaties; **dr. Jasmijn van Harten** als onderzoeker en expert op het gebied van SHRM; **Erik-Jan van Dorp MSc** als junior onderzoeker en expert op het gebied van topambtelijk vakmanschap en politiek-ambtelijke verhoudingen. Het team werd ondersteund door student-assistent **Merbel Slothouwer**, derdejaars USBO student.

Dit kernteam leidde de onderzoeksactiviteiten, overlegde met de **begeleidingscommissie** en stelde de (tussen)rapportages op.

Het kernteam werd geadviseerd door een **intern expertteam** van hoogleraren van de Universiteit Utrecht. Zij reflecteerden vanuit diverse expertises op de onderzoeksopzet en (deel)analyses. Het betrof: **prof. dr. Mark Bovens, prof. dr. Paul 't Hart** en **prof. dr. Lars Tummers.** Bovens is lid van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid en treedt regelmatig op voor bestuurlijke en ambtelijke topgremia. 't Hart is expert op het terrein van publiek leiderschap en politiek-ambtelijke verhoudingen. Hij ontwierp en faciliteerde in opdracht van de ABD de eerste drie TMG-conferenties nieuwe stijl (2014-2016). Tummers, ten slotte, is expert op het gebied van beeldvorming over ambtenaren en onderzoeksmethoden.

Begeleidingscommissie
De opdrachtgever heeft een begeleidingscommissie samengesteld bestaande uit drie leden, te weten drs. Andrée van Es (voorzitter, voormalig lid Tweede Kamer, voormalig directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties van het ministerie van BZK, en voormalig wethouder Amsterdam), prof. dr. Zeger van der Wal (Hoogleraar bestuurskunde, Leiden Universiteit) en Hilde Garssen (Chief HR Officer KPN, lid van de Raad van Bestuur).

De begeleidingscommissie:

- hield toezicht op de uitvoering van het onderzoek volgens het onderzoeksplan;
- zag toe op de kwaliteit van gebruikte methoden en het geleverde resultaat.

De begeleidingscommissie kwam gedurende de looptijd van het onderzoek diverse malen bij elkaar om te spreken over de uitwerking van de onderzoeksopzet, de tussentijdse resultaten en de conceptrapportage. Het secretariaat en de verslaglegging van de begeleidingscommissie werd gevoerd door het kernteam.

Voorts was er periodiek tussentijdse communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer via e-mail, telefoon en MS Teams/Webex. Het eerste aanspreekpunt vanuit de opdrachtgever was de projectbegeleider vanuit het ministerie van BZK Tom Cordeweners, MSc, werkzaam bij KIEM. Bij de opdrachtnemer was dit de uitvoerend projectleider, dr. Marie-Jeanne Schiffelers.

XII: Afkortingenlijst

- ABD – Algemene Bestuursdienst
- ABDTOPConsult – Kleine adviesgroep van ervaren topambtenaren die Tijdelijke Opdrachten, Projecten & programma's (TOP) vervullen
- APP – Ambtelijk Professionaliteit Programma
- AVG – Algemene verordening gegevensbescherming
- AZ – Algemene Zaken
- BABD – Bureau Algemene Bestuursdienst
- BIV – afdeling Beleid, Innovatie, Informatie en Communicatie van Bureau ABD
- Bureau ABD – Bureau Algemene Bestuursdienst
- BuZa – Buitenlandse Zaken
- BV – afdeling Bedrijfsvoering van Bureau ABD
- BZK – Binnenlandse Zaken
- DG – Directeur-Generaal
- DGABD – Directeur-Generaal ABD
- DGAFP - Directoraat-generaal Overheidszaken
- DGMP – Directoraat Management en Personeel
- DGOO – Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie
- Directie A&O – Directie Ambtenaar & Organisatie
- DJI- Dienst Justitiële inrichtingen
- DK – Denenmarken
- DOR – Departementale ondernemingsraad
- EIPA – European Institute of Public Administration
- ENA – École Nationale d'Administration
- FR – Frankrijk
- G4 – De vier gemeenten met meer dan 250 000 inwoners
- GEO – De Grote Efficiency Operatie
- HR – Human resource
- HRM – Human resource management
- ICC – Intercollegiale consultatie
- ICT – Informatie- en communicatietechnologie
- IG – Inspecteur-Generaal
- J&V – Justitie en Veiligheid
- KP – ABD Kandidatenprogramma
- KPI – Key performance indicator
- MD – Management development
- MD-C – afdeling MD-Consultancy van Bureau ABD
- MDC - MD-consultants
- MDC'er – MD-consultant
- MP – Minister-president
- MTO – Medewerker tevredenheid onderzoeken
- NMA – Nederlandse Mededingingsautoriteit

- NSOB – Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
- NVWA – Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- NZa – Nederlandse Zorgautoriteit
- OESO – Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
- O&I – afdeling Ontwikkelen en Interim van Bureau ABD
- OM – Openbaar Ministerie
- P&O-afdeling – Personeel en Organisatie afdeling
- PCO – Privy Council Office
- PFAS – Poly- en perfluoralkylstoffen
- PGB – Persoonsgebonden budget
- PMO – Prime Minister's Office
- PSC – Public Service Commission
- P-SG – Plaatsvervangend Secretaris-Generaal
- RvB – Raad van bestuur
- RvT – Raad van toezicht
- SCS – Senior Civil Service
- SES – Senior Executive Service
- SG – Secretaris-Generaal
- SGABD – Secretaris-Generaal ABD
- SGO – Secretarissen-Generaal Overleg
- SHRM – Strategisch human resource management
- TMG – Topmanagementgroep
- TMG TOP – TMG Talent Ontwikkel Programma
- VK – Verenigd Koninkrijk
- VSC – Voorselectiecommissie
- WGS – afdeling Werkgeverschap van Bureau ABD
- W&S-proces – Wervings- en selectieproces
- WNT – Wet Normering Topinkomens
- Wopt – Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens
- ZBO – Zelfstandig bestuursorgaan

© USBO advies, Universiteit Utrecht, Bijlhouwerstraat 6, 3511 ZC Utrecht
Foto omslag: © IStock