Ambtelijk leiderschap met impact

Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van DGABD op de kwaliteit van de top van de Rijksdienst

Rapport van de Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst
Den Haag, 31 december 2023

Voorwoord

De maatschappelijke uitdagingen van deze tijd vragen om een sterke Rijksdienst met topambtenaren die weten wat er in de samenleving speelt en die voldoende vakkennis en expertise hebben om concrete oplossingen tot stand te brengen. Dus: topambtenaren die weten waarover ze praten, die snappen hoe de overheid oplossingen kan realiseren, die zich verdiepen in wat mensen bezighoudt en de grenzen begrijpen van wat de overheid wel en niet kan doen. De maatschappelijke uitdagingen vragen om een overheid die een positieve impact op Nederland heeft en daarvoor is een goede ambtelijke dienst van groot belang. En een goede ambtelijke dienst met maatschappelijke impact vereist excellent (top)ambtelijk management.

Aan de kwaliteit van de invulling van het topambtelijk management van de Rijksoverheid levert DGABD een belangrijke bijdrage. En via die weg levert DGABD dus ook een bijdrage aan de impact van de overheid op de grote maatschappelijke uitdagingen van deze tijd. Dat is een gewichtige taak, die een professionele en betrokken invulling vereist. Over de manier waarop DGABD in de afgelopen drie jaar na de evaluatie van USBO Advies invulling heeft gegeven aan deze gewichtige taak, gaat dit rapport waarin we verslag uitbrengen van de eerste visitatie van DGABD.

Onze belangrijkste conclusie is dat DGABD de afgelopen twee jaar de eigen prestaties heeft verbeterd en dat daarmee ook maatschappelijke impact is gerealiseerd. DGABD is te prijzen voor de vergroting van de hygiëne in procedures, de professionalisering die daarin is opgetreden, voor stappen op het terrein van externe instroom en doorstroom, en voor het hoger leggen van de lat voor de minimale kwaliteit in procedures. Vanuit HR-oogpunt heeft DGABD goede stappen gezet. Niet alles gaat daarbij goed en er worden soms ook fouten gemaakt zoals het niet contracteren van de gekozen kandidaat of een benoeming die ingaat tegen de ambitie van meer diversiteit, maar de kwaliteit is gemiddeld voldoende en vaak ook goed te noemen.

Tegelijkertijd kan en moet er veel beter, want Nederland heeft een sterke Rijksdienst met vakmensen nodig. Misschien nu wel meer dan ooit. En op een aantal van de gestelde strategische ambities en doelen van DGABD gaat het nog niet goed, ver of snel genoeg. De commissie ziet dat het hier écht beter moet, maar stelt ook vast dat in de huidige toerusting en

verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden DGABD op een aantal fronten niet veel meer kan leveren dan het nu doet. Daarom is het noodzakelijk om ten behoeve van de maatschappelijke vraagstukken en de daarvoor benodigde impact, DGABD én belangrijke betrokken partijen in de omgeving van DGABD gericht te verzwaren. DGABD doet nu grotendeels wat het binnen de gestelde mogelijkheden en kaders *kan*, maar voor het realiseren van de doelstellingen is *méér nodig*.

Wij hopen dat middels een versterking van het ABD-stelsel het topambtelijk vakmanschap de komende jaren verder versterkt kan worden, om zo de maatschappelijke impact te vergroten. De oplossingen liggen er en de maatschappelijke vraagstukken zijn urgent. De door ons geformuleerde aanbevelingen zijn eenvoudig te realiseren en het draagvlak om ermee aan de slag te gaan is, zo hebben wij geproefd, bij de meeste betrokkenen groot. We hopen dus op snelle invoering van de door ons voorgestelde verzwaringen. De tijd is er rijp voor en de noodzaak is hoog.

Namens de visitatiecommissie spreek ik dank uit aan allen die het onderzoek mede mogelijk hebben gemaakt. Wij bedanken DGABD voor het verstrekken van de benodigde informatie, de openheid en de praktische ondersteuning. Daarnaast spreken wij in het bijzonder dank uit aan de 72 gesprekspartners, die tijd voor ons hebben vrijgemaakt en hun perspectief met ons gedeeld hebben; zij hebben zich uitgesproken en hun betrokkenheid bij de publieke dienst en maatschappelijke vraagstukken heeft ons geïnspireerd. Tot slot danken wij als commissie het secretariaat dat de commissie heeft ondersteund; dankzij hun onmisbare werk konden wij ons onderzoek en dit rapport in heel korte doorlooptijd opleveren.

Prof. dr. Martijn van der Steen,
Voorzitter Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst

Inhoudsopgave

Samenvatting 4

1. Inleiding 9
1.1 Aanleiding 9
1.2 Opdracht en samenstelling van de visitatiecommissie 10
1.3 Werkwijze 13
1.4 Leeswijzer 14

2. Het directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD) 15
2.1 Waar we vandaan komen: een kleine geschiedenis van de Algemene Bestuursdienst 15
2.2 Professionalisering en positionering: van Bureau ABD naar DGABD 18
2.3 Eén tussen anderen: het ecosysteem van de ABD 21
2.4 Impact realiseren: navigeren in het ecosysteem 24

3. Bevindingen 25
3.1 Inleiding 25
3.2 Zittingsduur en domeinspecifieke expertise 25
3.3 Zicht op het functioneren van topambtenaren 35
3.4 Opgavegericht werven en selecteren 39
3.5 Transparantie 43
3.6 Gedeelde visie op publiek leiderschap 46
3.7 Aandacht voor uitvoering 48
3.8 Diversiteit en inclusie 53
3.9 Wat gesprekspartners verder ter sprake hebben gebracht 58

4. Conclusie en aanbevelingen 61
4.1 Er is veel bereikt, maar de ambities reiken verder dan de mogelijkheden 61
4.2 De ambitie van topambtelijk vakmanschap 63
4.3 Aangrijpingspunten voor het vergroten van de impact van DGABD 65
4.4 Verzwaring voor meer impact – aanbevelingen van de commissie 69

Samenvatting

De Algemene Bestuursdienst (ABD) is in december 2020 geëvalueerd door USBO Advies. In deze evaluatie zijn aanbevelingen aan het directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD) gedaan en sindsdien is DGABD daarmee aan de slag. Om ervoor te zorgen dat de ABD continu blijft verbeteren en bijdragen aan een sterke Rijksoverheid, heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 17 juli 2023 een onafhankelijke visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst ingesteld. Deze visitatiecommissie is als volgt samengesteld: prof. dr. M. van der Steen (voorzitter), M. van Beek MSc MA, drs. A. Kasem, dr. H.L. Paanakker en ir. M.A. Verhoef. In de visitatiecommissie zijn met deze leden de wetenschap, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven vertegenwoordigd.

De visitatiecommissie ABD heeft tot taak om onderzoek te doen naar het beleid en de processen van de ABD en te bezien of er opvolging is gegeven aan de aanbevelingen van USBO Advies. De visitatiecommissie richt zich daarbij in beginsel op het *directoraat-generaal ABD* (DGABD), de organisatie die uitvoering geeft aan de doelstellingen en uitgangspunten van de ABD. Als leidraad voor de visitatie heeft de visitatiecommissie ABD de volgende overkoepelende hoofdvraag geformuleerd:

> *Welke impact heeft DGABD op de kwaliteit van de top van de Rijksoverheid?*

Om inzicht te verkrijgen in het beleid en de processen van de ABD heeft de visitatiecommissie een documentenstudie verricht, de door DGABD opgestelde zelfevaluatie geanalyseerd, meegelopen in de reguliere processen van DGABD en met 72 personen gesproken die te maken hebben (gehad) met de ABD en het werk van DGABD. De visitatiecommissie heeft deze personen zelf geselecteerd om een zo divers mogelijke afspiegeling van betrokkenen te creëren. De volgende thema's stonden bij het visitatieonderzoek centraal: (1) zittingsduur en domeinspecifieke expertise; (2) functioneren topambtenaren; (3) opgavegericht werven en selecteren; (4) transparantie; (5) publiek leiderschap; (6) aandacht voor uitvoering; en (7) diversiteit en inclusie. Daarnaast was er voor respondenten uiteraard ruimte om overige thema's in te brengen.

De visitatiecommissie **concludeert** dat DGABD de afgelopen drie jaar veel heeft verbeterd en dat er daarmee belangrijke stappen zijn gezet in de voor de ABD gestelde doelen. In dat opzicht heeft DGABD een positieve impact gehad. Tegelijkertijd stelt de commissie óók vast dat de voor de ABD gestelde doelen en ambities vaak aanmerkelijk verder reiken dan binnen de huidige vorm, werkwijze en verantwoordelijkheidsverdeling van DGABD verwacht mag worden. Denk hierbij aan meer aandacht voor kandidaten met een andere culturele achtergrond of andere werkervaring en een betere mix van kennis vanuit beleid en uitvoering. De ambities voor de ABD reiken deels verder dan wat DGABD kan leveren. Er wordt van DGABD méér impact verwacht. Om die ambities en daarbij horende impact in de komende jaren te realiseren zijn daarom volgens de commissie concrete aanvullende verzwaringen in het ABD-stelsel nodig.

DGABD heeft de afgelopen jaren gewerkt aan de aanbevelingen van USBO Advies en heeft daarmee veel verbeterd. Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, blijkt waardering voor wat DGABD tot nu toe op een groot deel van de thema's heeft weten te bereiken (en op enkele thema's minder). Er is sprake van een grote professionaliseringsslag in de MD-processen, wat in het bijzonder heeft geleid tot betrouwbaarheid en hygiëne in de procedures van werving en selectie. Ook is er sprake van een rijk opleidingsaanbod, wat aantoont dat er veel aandacht is voor de continue ontwikkeling van de ambtelijke top van de Rijksoverheid. Een van de grootste verdiensten van DGABD is dat het heeft bijgedragen aan de ontkokering en het stimuleren van Rijksbreed denken, en daarmee heeft waargemaakt waartoe de ABD ruim 25 jaar geleden is opgericht. Het opheffen of radicaal afschalen van de ABD, en daarmee DGABD, is een door bijna niemand gewenst scenario. Het is voor velen zelfs een schrikbeeld waarin de Rijksdienst teruggaat in de tijd naar een niet-bestaand beter verleden; de commissie ziet geen enkele manier waarop dat zou bijdragen aan de aanpak van urgente maatschappelijke vraagstukken. Veruit de meeste geïnterviewden zien de oplossing voor waargenomen problemen eerder in het aanbrengen van enkele gerichte maar substantiële verzwaringen en accentverschillen bij DGABD zelf en bij een aantal belangrijke partners van DGABD. Zinvolle vervolgstappen ten behoeve van de versterking van de Rijksdienst en maatschappelijke impact worden dus vooral gezocht in het versterken van het stelsel, niet in het afschaffen of verzwakken ervan.

Die gerichte maar substantiële verzwaringen zijn dringend nodig. De commissie constateert dat veel van de grotere onderliggende ambities van de zeven thema's hard nodig zijn voor het aanpakken van urgente maatschappelijke vraagstukken. DGABD werkt bijvoorbeeld wel transparanter, maar het achterliggende doel van meer vertrouwen en positievere beeldvorming wordt daarmee niet per se gehaald. En hoewel er meer aandacht is voor diversiteit en inclusie, is het achterliggende doel van een diverse en inclusieve Rijksdienst bij lange na niet in beeld. Het pad daarnaartoe is slechts voorzichtig ingezet. We hoorden veel verhalen over teleurstellingen over 'niet-diverse' benoemingen en ook de statistieken zijn niet goed. Er zijn belangrijke slagen gemaakt in het binnenhalen van ABD-managers en TMG'ers van 'buiten', maar ook daarin kan de instroom en doorstroom verder worden opgevoerd. Tegelijkertijd zien we dat het tempo van roulatie op een volgens veel betrokkenen goed niveau stabiliseert, maar dat vereist voortdurende aandacht en zorg.

Een ander voorbeeld van een gat tussen ambitie en resultaat is de visie op publiek leiderschap; die visie *is* er weliswaar, maar dat zorgt nog niet direct voor een meer strategisch en verbindend narratief voor het topmanagement van de Rijksdienst. Met andere woorden: de visie is er wel, maar leeft (nog) niet. Daarbij is het ook belangrijk om te komen tot een rijker perspectief op de nu te dichotoom gestelde spanning tussen 'generieke' beleids- en managementervaring en specifieke 'vakkennis' over het onderwerp van de managementpositie; hetzelfde geldt voor het onderscheid tussen beleidservaring ('Haagse ervaring') en ervaring in de uitvoering. Een dichotoom en daarmee eenzijdig beeld zit concrete verbetering in de weg; DGABD moet leiderschap tonen in deze discussie. Ten aanzien van het opleidingsaanbod valt op dat het weliswaar breed en veel is, maar dat strategische focus en richting ontbreken. Hier zou DGABD meer richting moeten kiezen en vervolgens ook meer selectief moeten zijn en meer moeten durven overlaten aan anderen. Daarmee komt intern ook capaciteit vrij voor de kerntaken en het voeren van scherper en meer strategisch MD-beleid.

Om meer impact te maken en daarmee de voor DGABD gestelde doelen en ambities te halen, is het nodig de positie van DGABD en die van enkele partners in de omgeving op concrete plaatsen te verzwaren. De commissie onderscheidt drie gerichte maar substantiële verzwaringen:

1. Verzwaring van de inhoudelijke en strategische positie van DGABD: een sterkere en eigenstandige strategische positie van DGABD ten opzichte van de andere actoren in het ecosysteem van de ABD. DGABD zou een meer autonome en zichtbare positie moeten innemen, met

een eigen visie op wat er nodig is om de kwaliteit van de top van de Rijksoverheid te waarborgen en verbeteren. Dus niet alleen maar ondersteunend en operationeel-faciliterend, maar ook richtinggevend, toonaangevend en op sommige punten sturend om zo echt impact te hebben.

2. Dat kan alleen in combinatie met de verzwaring van de toerusting van DGABD zelf en de verzwaring van de verantwoordelijkheid van anderen in het ABD-ecosysteem; in het bijzonder gaat het dan om het SGO en om de individuele leden van de TMG. Zij zijn immers van belang voor de concrete 'tone at the top' en het topambtelijk handelen dat nodig is voor een kwalitatief sterke, diverse en krachtige Rijksdienst die klaar is voor de opgaven van Nederland. Door een slimme combinatie van verzwaringen en een beter samenspel kunnen DGABD en de TMG de gestelde doelen en ambities dichterbij brengen. Het is nodig om gezamenlijk een Rijksbrede visie op de inrichting en impact van topambtelijk vakmanschap te ontwikkelen, wat vervolgens door DGABD kan worden opgepakt en uitgedragen. Samen moeten deze drie partijen in het ABD-ecosysteem het eigenaarschap voor de top van de Rijksdienst, en de kwaliteit van de Rijksdienst als geheel, meer op zich nemen.
3. Dat vereist ook meer strategische verbinding met het directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie (DGOO; ministerie van BZK), voor het versterken van de 'aanvoer' voor de ABD en het wegnemen van een aantal structurele beperkingen. Pas vanaf een zeker schaalniveau komen ambtenaren voor toetreding tot het ABD-stelsel in aanmerking. Er is nu sprake van een zekere disconnect tussen departementaal HR-beleid en het ABD-beleid. Zo zijn keuzes over instroom via bijvoorbeeld het Rijkstraineeship en andere kanalen van groot belang. Ook is het belangrijk dat verschillen in inschaling tussen uitvoering en beleid worden aangepakt; nu opereren managers in de uitvoering soms op ABD-niveau, maar is dat in hun inschaling niet terug te zien. Hier kan DGABD niet veel aan doen, maar hier kan versterking van de verbinding met DGOO verschil maken. Het vergroten van de impact van DGABD vraagt namelijk om het hebben van duidelijk Rijksbreed beleid voor wat betreft de benoemingen en ontwikkeling van topambtenaren, waar aandacht voor diversiteit een belangrijk onderdeel van moet zijn. DGOO kan hierin een belangrijke partner en bondgenoot in zijn.

DGABD moet zich dus steviger positioneren en inhoudelijk meer leiderschap en lef tonen. Voor het waarborgen van de kwaliteit van de top van de Rijksdienst is het noodzakelijk dat er zo spoedig mogelijk stappen worden

gezet voor het vergroten van de diversiteit in de Rijkstop, het gelijkstellen van uitvoering aan beleid, en het meer doorleven van publiek leiderschap. Juist op deze thema's is een waardevolle rol voor DGABD gelegen en kan DGABD grote impact maken. De commissie adviseert om juist in deze tijd waarin er veel van de Rijksoverheid gevraagd wordt haast te maken met deze verzwaringen, zodat een zo goed mogelijk geleide Rijksdienst zo snel mogelijk kan bijdragen aan het realiseren van oplossingen voor de vele maatschappelijke problemen.

Verzwaring van de positie van DGABD is mogelijk door in te zetten op de volgende punten:

- Een meer stellende inbreng van DGABD in het werving- en selectieproces, zodat de doelen rond diversiteit en inclusie, externe instroom, opgavegerichte werving en versterking van het uitvoeringsperspectief in de top van de Rijksdienst worden behaald.
- Aansluiten bij het idee dat is aangereikt door de WRR om te kijken naar de deskundigheids*mix* die nodig is voor goed functioneren van het Rijk en daarmee ook meer op team-niveau te analyseren welke kennis aanwezig en nodig is.
- Meer inhoudelijk-strategische profilering door DGABD over de visie op leiderschap in het algemeen, maar rond actuele en urgente maatschappelijke vraagstukken en rond het onvervulde potentieel van de eigen centrale doelstellingen in het bijzonder.
- Meer verplichtende inzet op deelname aan specifieke delen van het leer- en ontwikkelaanbod én tegelijkertijd meer focus aanbrengen in dat aanbod op ambtelijk vakmanschap en inhoudelijke verbinding binnen de ABD-doelgroep. Daarbij hoort ook het durven kiezen voor minder (zelf) doen en het aan anderen laten van opleidings- en ontwikkelactiviteiten.
- Meer nadrukkelijk en expliciet mede-eigenaarschap door individuele TMG'ers en het SGO voor de top van de Rijksdienst en meer direct commitment van hen aan rijksbrede doelen, bijvoorbeeld rond diversiteit en inclusie.
- Meer verplichtende informatiedeling tussen de departementen en DGABD over het functioneren van topambtenaren ten behoeve van een sterkere informatiepositie van DGABD op dit vlak.
- Versterken van de koppeling met DGOO om de voor DGABD gestelde doelen ook te vertalen naar structurele inzet voor het 'lagere' deel van de overheid, zodat ook de vijver voor ABD-instroom meer divers, gevarieerd en maatschappelijk representatief wordt.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Algemene Bestuursdienst (ABD) is in 2020 geëvalueerd naar aanleiding van de motie Lodders c.s. (december 2019) waarin de Tweede Kamer de regering verzoekt het functioneren van de ABD te onderzoeken, en daarbij specifiek te onderzoeken *"hoe voorkomen kan worden dat slecht-functionerende ambtenaren elders een plek krijgen"*.[1] De motie wordt ingediend tijdens een debat over ten onrechte ingevorderde kinderopvangtoeslagen. Tijdens dat debat stelt Kamerlid Lodders (VVD) dat topambtenaren die grove fouten maken niet via de ABD weer op een andere plek terecht moeten komen. Zij uit haar zorgen hierover en vraagt zich af of er voldoende kritisch vermogen is bij de ABD en of er voldoende rekenschap wordt gegeven van het functioneren van topambtenaren.[2] De motie wordt aangenomen door een meerderheid van de Tweede Kamer, waaronder ook de regeringspartijen VVD, D66, CDA en de ChristenUnie.[3]

In het evaluatieonderzoek van USBO Advies/Universiteit Utrecht dat in december 2020 wordt gepubliceerd, is het functioneren van de ABD beoordeeld door te kijken naar hoe de ABD werkt. USBO Advies constateert onder andere dat de ABD een sterk operationele invulling heeft gekregen en te weinig strategisch gekoppeld is aan het functioneren van de ambtelijke top van de Rijksdienst. Ook stelt USBO Advies vast dat het beeld van de ABD als baantjescarrousel moet worden gerelativeerd, ook al is de mobiliteit groot. In het evaluatierapport zijn aanbevelingen geformuleerd per actor. Voor het directoraat-generaal Algemene Bestuurdienst (DGABD)[4] zijn de aanbevelingen onder meer gericht op het versterken van de strategische positionering, zoals bijvoorbeeld de aanbeveling: *"versterk het profiel (of identiteit) van 'de ABD', voorbij dat van operationele 'MD-organisatie"*.[5]

---

1 Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Nader gewijzigde motie van het lid Lodders c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 5684*. 19 december 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 31 066, nr. 570.

2 Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Stenogram Debat over de CAF-11 zaak over ten onrechte ingevorderde kinderopvangtoeslagen.* 4 december 2019.

3 Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Stemming motie Ten onrechte ingevorderde kinderopvangtoeslagen.* 19 december 2019.

4 Het directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst heette voorheen Bureau Algemene Bestuursdienst. De naam is gewijzigd met als doel om eenheid te creëren in de benaming van de organisatieonderdelen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

5 USBO Advies / Universiteit Utrecht. *Kwaliteit van mobiliteit. De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD).* December 2020.

Het kabinet deelt de conclusie van USBO Advies dat de ABD te weinig strategisch is en kondigt verschillende maatregelen aan om te zorgen dat de ABD strategisch blijft bijdragen aan het waarborgen en vergroten van de kwaliteit van de ambtelijke top van de Rijksoverheid.[6] Daarnaast wordt in het coalitieakkoord van kabinet Rutte-IV (december 2021) onder andere het voornemen opgenomen om bij ABD-benoemingen domeinspecifieke expertise nadrukkelijker van belang te maken en de roulatiesnelheid op topfuncties te verlagen.[7]

Op 25 januari 2023 stelt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dat een onafhankelijke, kritische blik een belangrijke bijdrage kan leveren aan het continu verbeteren van de ABD. Zij stelt daartoe een periodieke onafhankelijke visitatie voor met als doel om de effectiviteit van het beleid en de manier waarop daaraan uitvoering wordt gegeven, te toetsen.[8] De minister geeft daarbij aan dat de visitatie zich in beginsel richt op de organisatie die uitvoering geeft aan de doelstellingen en uitgangspunten van de Algemene Bestuursdienst, namelijk DGABD.[9] De reikwijdte van deze visitatie is daarmee meer afgebakend dan het evaluatieonderzoek van USBO Advies, dat zich richtte op het gehele ABD-stelsel waarin verschillende actoren (zoals het ministerie van BZK, het SGO, het kabinet en parlement) gezamenlijk bijdragen aan de kwaliteit van de top van de Rijksdienst.[10]

1.2 Opdracht en samenstelling van de visitatiecommissie

Op 17 juli 2023 is een onafhankelijke visitatiecommissie ingesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze onafhankelijke visitatiecommissie heeft tot taak om onderzoek te doen naar het beleid en de processen van de ABD en is in beginsel gericht op DGABD, de organisatie die uitvoering geeft aan de doelstellingen en uitgangspunten van de ABD.

---

6 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Kamerbrief. Onderzoeksrapport over stelsel Algemene Bestuursdienst (ABD)*. 15 januari 2021; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Kamerbrief. Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst*. 25 januari 2023.

7 VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021, 15 december). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025*. Pagina 6.

8 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Kamerbrief. Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst*. 25 januari 2023.

9 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Kamerbrief. Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst*. 25 januari 2023.

10 USBO Advies / Universiteit Utrecht. *Kwaliteit van mobiliteit. De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)*. December 2020.

In het publieke debat is er veel verwarring over wat de ABD nu eigenlijk is en hoe DGABD zich hiertoe verhoudt. Vaak wordt er gesproken over 'de ABD', waarmee naar het gehele ABD-stelsel wordt verwezen en waarin DGABD een van de actoren is. DGABD werkt nauw samen met andere actoren in het ABD-stelsel om de gestelde doelen te bereiken. De visitatie richt zich daarom in beginsel op de *organisatie* DGABD, maar heeft tegelijkertijd oog voor het hele ecosysteem waarin DGABD opereert; die anderen zijn immers van belang voor de mate waarin DGABD de voor het ABD-stelsel gestelde doelen realiseert.

Definities

('de') ABD: Algemene Bestuursdienst, de verzamelnaam voor managementfuncties in schalen 15 of hoger bij de Rijksoverheid.

DGABD: directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst, de centrale management development organisatie van het Rijk die zich toelegt op het waarborgen en versterken van een professionele en kwalitatief hoogwaardige ABD.

ABD-stelsel: het geheel aan functies en procedures voor de instroom, doorstroom en uitstroom en de ontwikkeling van topambtenaren om de kwaliteit van de Rijksdienst te waarborgen.

Ecosysteem van de ABD: het geheel aan actoren die ieder vanuit de eigen taak en bevoegdheden gezamenlijk werken aan de instroom, doorstroom en uitstroom en de ontwikkeling van topambtenaren binnen de Rijksdienst en daarmee het feitelijk functioneren van 'de ABD' mede bepalen.

De visitatiecommissie ABD is als volgt samengesteld: prof. dr. M. van der Steen (voorzitter), M. van Beek MSc MA, drs. A. Kasem, dr. H.L. Paanakker en ir. M.A. Verhoef. In de visitatiecommissie zijn met deze leden de wetenschap, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven vertegenwoordigd.

De visitatiecommissie is bij de uitvoering van het onderzoek ondersteund door een secretariaat vanuit de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur: drs. N.M.H. Chin-A-Fat (secretaris), A.M. van der Wilt MSc (adjunct-secretaris) en S. Poldermans (projectmanager).

De minister heeft de visitatiecommissie gevraagd om in te gaan op de volgende drie vragen:

1. Zijn de maatregelen die naar aanleiding van het USBO-rapport zijn toegezegd, uitgevoerd en geïmplementeerd in de organisatie van DGABD?
2. Zijn er signalen dat de huidige werkwijze van DGABD wel of niet aansluit bij de doelstellingen die gesteld zijn?
3. Zijn er aanbevelingen om de kwaliteit en de effectiviteit van DGABD te verbeteren?

Daarbij is de visitatiecommissie gevraagd om vanuit deze drie vragen specifiek te kijken naar de volgende zeven thema's:

- zittingsduur en domeinspecifieke expertise;
- functioneren topambtenaren;
- opgavegericht werven en selecteren;
- transparantie;
- publiek leiderschap;
- aandacht voor uitvoering;
- diversiteit en inclusie.[11]

Op basis hiervan heeft de visitatiecommissie ABD zelf een overkoepelende hoofdvraag geformuleerd als leidraad voor de visitatie:

> *Welke impact heeft DGABD op de kwaliteit van de top van de Rijksoverheid?*

Deze hoofdvraag legt een aantal accenten. Allereerst relateert de visitatiecommissie het functioneren van DGABD nadrukkelijk aan de impact die daarmee wordt bereikt. Dat impliceert vervolgens wel dat hoewel de commissie kijkt naar het functioneren van DGABD het nodig en logisch is om DGABD te plaatsen in relatie tot anderen die in het ecosysteem van de ABD nog meer van betekenis zijn voor het realiseren van die bedoelde impact. De commissie kijkt dus exclusief naar DGABD, maar beschouwen DGABD in relatie tot die anderen. Tenslotte reflecteert de commissie niet op de voor het functioneren van de ABD, en DGABD specifiek, gestelde doelen en ambities. Deze commissie neemt deze als uitgangspunt en relateert de impact van DGABD aan de gestelde doelen en ambities: liggen die in dezelfde lijn en is de snelheid en richting van het doelbereik voldoende? De commissie gaat dus nadrukkelijk niet in op de kwaliteit, ambitie, of normatieve richting van de gestelde doelen en ambities. Dat zijn politieke prioriteiten die geen onderdeel van de visitatie uitmaken.

---

11 Staatscourant. *Besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 juli 2023, nr. 2023-0000030508, houdende instelling van een onafhankelijke visitatiecommissie ABD (Instellingsbesluit visitatiecommissie ABD)*. Nr. 23746. 28 augustus 2023.

1.3 Werkwijze

Ten behoeve van deze visitatie heeft de commissie een aantal onderzoeksactiviteiten verricht. Om inzicht te verkrijgen in het beleid en de processen van de ABD en de uitvoering ervan door DGABD, heeft de visitatiecommissie een documentenstudie verricht. Hiervoor is gebruikgemaakt van zowel openbare documenten als vertrouwelijke documenten die door DGABD aan de commissie ter beschikking zijn gesteld. De documenten betreffen onder meer onderzoeksrapporten, Kamerbrieven, (social-)mediaberichten, managementinformatie, deelnemerslijsten, kwantitatieve overzichten met betrekking tot de doelgroep, documenten met betrekking tot de ontwikkeling van de visie op publiek leiderschap en de ontwikkelagenda voor de versterking van de Rijksdienst. DGABD heeft een zelfevaluatie opgesteld ten behoeve van het visitatieproces. Ook daarvan heeft de commissie gebruikgemaakt.

Daarnaast heeft de visitatiecommissie meegelopen in de reguliere processen van DGABD om een beter beeld en meer gevoel te krijgen van hoe DGABD in de dagelijkse praktijk werkt.

Vervolgens is door de visitatiecommissie gesproken met 72 gesprekspartners. De visitatiecommissie heeft deze personen zelf geselecteerd om een zo divers mogelijke afspiegeling van betrokkenen te creëren. Er is daarbij onder meer gelet op variëteit in termen van organisatie, functie, leeftijd, gender, culturele diversiteit en aantal dienstjaren. De gesprekspartners zijn afkomstig uit de kring van DGABD, ABD-Interimmers, ambtenaren uit de verschillende lagen van de ABD-doelgroep, ambtenaren die zich in de functielaag onder de ABD-doelgroep bevinden, het directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, departementale HR-afdelingen, de voorselectiecommissie, secretarissen-generaal als vertegenwoordigers van het SGO, de Tweede Kamer, de journalistiek, de wetenschap, maatschappelijke organisaties, werving-, selectie- en assessmentbureaus, relevante ondernemingsraden, (voormalige) bewindspersonen, externe adviseurs van de overheid en het bedrijfsleven. Vanwege de vertrouwelijkheid van de gesprekken worden de gesprekspartners niet bij naam genoemd.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 licht toe wat de ABD inhoudt en hoe DGABD zich daartoe verhoudt. Daarnaast wordt het ecosysteem van de ABD beschreven.

Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen van de visitatiecommissie. Daarbij wordt gekeken naar de zeven genoemde thema's en de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de maatregelen naar aanleiding van het evaluatieonderzoek van USBO Advies.

In hoofdstuk 4 formuleert de visitatiecommissie de conclusie en aanbevelingen met als doel om de impact van DGABD te kunnen vergroten.

2. Het directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD)

2.1 Waar we vandaan komen: een kleine geschiedenis van de Algemene Bestuursdienst

In de jaren '80 en '90 is de teneur dat de Rijksoverheid te log is geworden en wordt het *New Public Management (NPM)* het dominante gedachtegoed.[12] Het idee achter NPM was dat de overheid zich meer als een bedrijf kon en moest gedragen, waarin sterk wordt gehecht aan de prestaties en resultaten van de overheid, die efficiënt en effectief te werk dient te gaan.[13] Tegelijkertijd zorgen affaires, zoals de paspoortaffaire waarbij de samenwerking tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken onder vuur ligt, ervoor dat er veel kritiek is op de verkokering van de Rijksoverheid.[14] Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat er momentum is voor een zogenoemde 'Algemene Bestuursdienst' (ABD), waar al langere tijd over gesproken wordt. De ABD zou uitkomst moeten bieden om de verkokering tussen departementen tegen te gaan en de benodigde professionaliseringsslag bij de Rijksoverheid te maken.

In 1994 wordt dit expliciet gemaakt in de nota 'Koers naar de Algemene Bestuursdienst', waarin staat beschreven dat er een grote behoefte is aan een hoogwaardig en breed inzetbaar ambtelijk apparaat dat in staat is om over de grenzen van het (departements)onderdeel heen te kijken. Een integrale aanpak binnen de Rijksoverheid is volgens de nota noodzakelijk, omdat maatschappelijke vraagstukken steeds complexer worden en de schaal waarop deze zich ontwikkelen steeds groter, onder meer door de toenemende onderlinge verwevenheid van beleidsonderwerpen. Het ambtelijk apparaat moet volgens de nota optimaal toegerust zijn om complexe vraagstukken aan te pakken en daar zijn brede ervaring en een toegesneden ontwikkel- en opleidingsprogramma voor nodig: *"Dit alles zal zijn weerslag moeten krijgen in de ABD"*, aldus de nota. *"De ABD is derhalve*

12 USBO Advies / Universiteit Utrecht. *Kwaliteit van mobiliteit. De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD).* December 2020.

13 Hendrikx, W., G. Kuipers, M. van der Steen, R. Speelman en A. Scholten (2023). *Sport in beweging. Over de consequenties van sturen via wetgeving in de sport.* Den Haag: NSOB.

14 USBO Advies / Universiteit Utrecht. *Kwaliteit van mobiliteit. De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD).* December 2020.

het perspectief van het hogere ambtenarenapparaat van de tot zijn kerntaken teruggebrachte rijksdienst, waarin het personeelsbeleid gericht is op de kwaliteit van dat apparaat".[15]

De aanname is bovendien dat met de vorming van de ABD ook de aantrekkelijkheid wordt vergroot om te werken voor de Rijksdienst, omdat er dan sprake is van "*interessant, verantwoordelijk en hoogwaardig werk in de ABD".* Ook is de gedachte dat een goed functionerende ABD het ontstaan van een *esprit de corps* onder ambtenaren die trots zijn op hun ambtelijke status en positie bij de overheid, in de hand kan werken.[16]

Op 1 januari 1995 wordt de ABD formeel ingesteld. In het plan van aanpak dat in 1996 wordt opgesteld, staat dat de ABD als volgt kan worden omschreven:

> *"De groep topambtenaren in dienst van het Rijk die de kwaliteit, de professionaliteit en de integriteit van de publieke dienst in samenspraak met het kabinet moet waarborgen."*

De ABD is bij de oprichting de optelsom van alle rijksambtenaren in de schalen 17 en hoger, werkzaam bij de departementen en aangesteld in algemene dienst.[17] Het gaat om het topmanagement van de departementen, bestaande uit secretarissen-generaal, directeuren-generaal, hun plaatsvervangers en een beperkt aantal directeuren.[18] In totaal gaat het dan om circa 350 ambtenaren.[19]

Reeds bij de oprichting wordt rekening gehouden met het eventueel vergroten van de ABD-doelgroep.[20] In het regeerakkoord van 1998 komt dit expliciet aan de orde. Daar staat in dat voor de kwaliteit van de Rijksdienst een hoogwaardig en flexibel ambtelijk apparaat een eerste vereiste is. Om die reden wordt ingezet op interdepartementale opleidingsprogramma's en verplichte mobiliteit tussen departementen. De ABD zal worden uitgebreid naar alle managementfuncties (te beginnen met schaal

15 Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Nota. Koers naar de Algemene Bestuursdienst.* 7 december 1994. Tweede Kamer, vergaderjaar 1 994-1 995, 23 468, nr. 3.
16 Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Nota. Koers naar de Algemene Bestuursdienst.* 7 december 1994. Tweede Kamer, vergaderjaar 1 994-1 995, 23 468, nr. 3.
17 Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Plan van Aanpak Algemene Bestuursdienst.* 5 juni 1996. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 23 468, nr. 6.
18 Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Nota. Koers naar de Algemene Bestuursdienst.* 7 december 1994. Tweede Kamer, vergaderjaar 1 994-1 995, 23 468, nr. 3.
19 Algemene Bestuursdienst. *Introductie van de (DG) Algemene Bestuursdienst (ABD).* 5 juni 2023.
20 Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Plan van Aanpak Algemene Bestuursdienst.* 5 juni 1996. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 23 468, nr. 6.

16, later ook schaal 15), aldus kabinet Kok-II.[21] In het jaar 2000 wordt de ABD uitgebreid naar schaal 16 en in 2018 wordt ook schaal 15 toegevoegd.[22] In 2000 wordt ook de Topmanagementgroep (TMG) opgericht. De TMG bestaat eerst alleen uit schaal 19, maar wordt in 2014 uitgebreid met enkele functies (voornamelijk de functies van plaatsvervangend secretaris-generaal) op het niveau van schaal 18. De TMG is op voordracht van de minister van BZK werkzaam binnen het Rijk en niet in dienst van een bepaald ministerie.

Eind 2022 bestaat de ABD uit 1872 managementfuncties, die in drie groepen zijn uit te splitsen:

ABD-GROEP	SOORT FUNCTIES	AANTAL FUNCTIES
Topmanagementgroep (TMG) (schaal 18, 19)	secretarissen-generaal, plv. secretarissen-generaal, directeuren-generaal, programmadirecteuren-generaal, inspecteurs-generaal, hoofd- of algemeen directeuren van grote uitvoerende diensten, directeuren van Planbureaus	102
ABD-topmanagers (schaal 16-18)	plv. directeuren-generaal, directeuren, plv. directeuren, programma- of projectdirecteuren	668
ABD-managers (schaal 15)	directeuren, afdelingshoofden, divisiehoofden, projectmanagers	1102
		Totaal: 1872 functies

Tabel 1. *Overzicht aantal ABD-functies.*[23]

De ABD is dus de verzamelnaam voor 1872 managementfuncties in schalen 15 of hoger bij de Rijksoverheid. Wanneer je een ABD-functie vervult, ben je een 'ABD'er'.

21 Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Regeerakkoord 1998*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 26 024, nr. 10.
22 USBO Advies / Universiteit Utrecht. *Kwaliteit van mobiliteit. De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)*. December 2020.
23 Algemene Bestuursdienst. *Introductie van de (DG) Algemene Bestuursdienst (ABD)*. 5 juni 2023.

2.2 Professionalisering en positionering: van Bureau ABD naar DGABD

Bij de oprichting van de ABD is de gedachte dat centraal geregisseerd personeelsbeleid moet worden ontwikkeld dat specifiek gericht is op de ABD-doelgroep. Dit personeelsbeleid dient te worden geregisseerd en gefaciliteerd door een ABD-bureau, dat hiervoor zal worden ingericht en moet worden opgehangen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken.[24]

Op 1 januari 1995 wordt het bureau ingesteld om de ABD te vormen. In het instellingsbesluit staat dat het bureau als zelfstandige eenheid rechtstreeks onder de secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken ressorteert. Het bureau voor de vorming van de ABD bestaat uit: de directeur-generaal ABD, tevens Hoofd van het bureau; het plaatsvervangend Hoofd, tevens plaatsvervangend directeur-generaal; de loopbaanadviseurs; de office-manager en het secretariaat. Het bureau voor de vorming van de ABD heeft daarbij tot taak om ABD-personeelsbeleid te ontwikkelen en uit te voeren.[25]

Het Bureau ABD is vanaf september 1995 operationeel en start dan met het opbouwen van zijn instrumentarium, werkwijzen en activiteiten. De kernactiviteiten zijn als volgt: de selectie en sturing voor de vervulling van vacatures; het vergroten van kennis en kunde bij de ABD-doelgroep; het versterken van de onderlinge relaties en netwerken in de ABD-doelgroep; het ontwikkelen van loopbaaninstrumenten; het verrichten van onderzoek (het Bureau ABD moet als kennisbank voor de doelgroep kunnen fungeren); en het inrichten van een infrastructuur met werkbare procedures, betrouwbare databestanden en efficiënte logistiek.[26]

In de jaren die volgen bouwt Bureau ABD deze kernactiviteiten steeds verder uit en ontwikkelt Bureau ABD zich tot de centrale management development (MD) organisatie voor de top van de Rijksoverheid. Bureau ABD richt zich op het professionaliseren van diensten op het gebied van werving, ondersteuning bij selectie, interim-functievervulling, ontwikkeling van leiderschap en overheidsmanagement. Zo start Bureau ABD in 2006 met de ABD-schouw, waarin op managementniveau wordt gesproken over het functioneren, de ontwikkeling en (toekomstige) inzetbaarheid

24 Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Nota. Koers naar de Algemene Bestuursdienst.* 7 december 1994. Tweede Kamer, vergaderjaar 1 994-1 995, 23 468, nr. 3.
25 Staatscourant. *Instellingsbeschikking bureau voor de vorming van de Algemene bestuursdienst.* 19 juni 1995.
26 Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Plan van Aanpak Algemene Bestuursdienst.* 5 juni 1996. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 23 468, nr. 6.

van ABD'ers. In 2011 wordt het Ambtelijke Professionaliteit Programma opgezet, dat zich richt op het vergroten van actuele vakkennis en inhoudelijke modules bevat om het ambtelijk vakmanschap te vergroten. Voor het verbeteren van de werving- en selectieprocedures, start in 2016 een *search*-team bij Bureau ABD. Dit team is opgericht als recruitmentteam om kandidaten van buiten de Rijksoverheid te scouten, en daarbij ook specifiek te kijken naar kandidaten met een diverse achtergrond. In 2016 krijgt ook het proces van een 'Rijksbrede MD-samenwerking' formeel beslag, waarbij de MD-functies van de verschillende departementen worden samengevoegd en in dienst komen van Bureau ABD.[27]

Vanaf 1 maart 2023 is de formele positie (en naam) van Bureau ABD veranderd in een volwaardig directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD), om eenheid te creëren in de benaming van de organisatieonderdelen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.[28] DGABD is gepositioneerd als de centrale MD-organisatie van het Rijk en legt zich toe op het waarborgen en versterken van een professionele en kwalitatief hoogwaardige top van de Rijksoverheid. De ambitie van DGABD is *"om publieke leiders te zoeken en te ontwikkelen, die toegerust zijn voor de specifieke maatschappelijke opgaven van vandaag en morgen"*.[29]

Op het moment van de visitatie wordt DGABD aangestuurd door een managementteam dat bestaat uit een directeur-generaal ABD, een directeur Management Development Rijk tevens plaatsvervangend directeur-generaal ABD, een directeur Beleid en Bedrijfsvoering tevens CIO, en de afdelingshoofden MD-Consultancy, Ontwikkelen & Interim, Bedrijfsvoering en Beleid, en Informatie en Communicatie. Daaronder vallen twee directies, namelijk de directie MD-Rijk en de directie Beleid & Bedrijfsvoering. Onder de directie MD-Rijk vallen de afdelingen MD-Consultancy en Ontwikkelen & Interim. Binnen de afdeling MD-consultancy valt het zogenoemde *search-team* om kandidaten van buiten de Rijksoverheid te scouten. Onder de directie Beleid & Bedrijfsvoering vallen de afdelingen Bedrijfsvoering en Beleid, Informatie & Communicatie. In totaal telt DGABD 123,5 FTE. Direct onder de directeur-generaal ABD valt het team Werkgeverschap. Het team Werkgeverschap ondersteunt de directeur-generaal ABD in zijn rol als gemandateerd werkgever voor de Topmanagementgroep namens de minister van BZK.

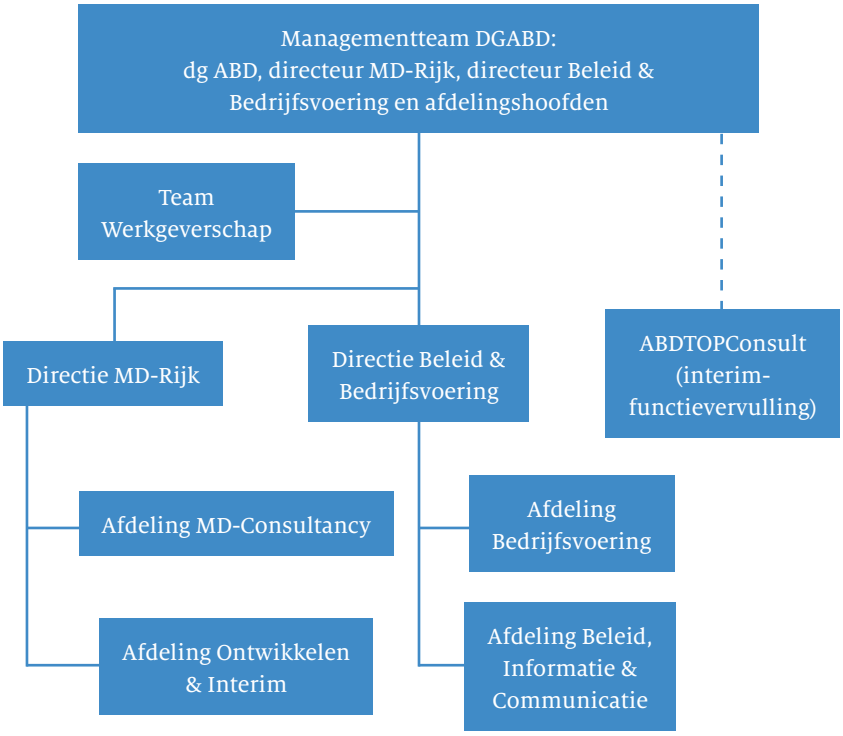
---

27 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

28 Algemene Bestuursdienst. *Van Bureau ABD naar directoraat-generaal ABD.* 1 maart 2023.

29 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

Onder DGABD valt ook ABDTOPConsult, een adviesgroep die in 2010 is opgericht en bestaat uit ervaren topambtenaren die snel inzetbaar zijn op onderzoek, advies en interim-functievervulling bij de top van de Rijksoverheid. ABDTOPConsult maakt echter alleen voor wat betreft bedrijfsvoering onderdeel uit van DGABD. De 'inhuizing' bij DGABD is van praktische aard en heeft geen inhoudelijke bedoeling als MD-instrument of sturingsinstrument van DGABD. De directeur van ABDTOPConsult legt geen verantwoording af aan DGABD, behalve op het gebied van bedrijfsvoering. DGABD draagt echter een verantwoordelijkheid over de (tijdelijke) bemensing van TMG-functies. De interim-functievervulling van ABDTOPConsult valt daarom wel onder de reikwijdte van dit visitatieonderzoek.[30] Het functioneren van ABDTOPConsult maakt geen onderdeel uit van de visitatie.



Figuur 1. *Organisatiestructuur DGABD.*

30 Algemene Bestuursdienst. *Introductie van de (DG) Algemene Bestuursdienst (ABD).* 5 juni 2023; Algemene Bestuursdienst. *Protocol ABDTOPConsult Positionering en onafhankelijkheid.* Augustus 2022.

2.3 Eén tussen anderen: het ecosysteem van de ABD

Reeds bij de oprichting van de ABD is duidelijk dat DGABD slechts één actor is in het ABD-stelsel. Voor het functioneren van het ABD-stelsel zijn meerdere actoren van belang, die ieder vanuit de eigen taak en bevoegdheden werken aan een versterking van de Rijksdienst. Samen vormen deze actoren het ecosysteem van de ABD, waarin de kwaliteit van het topambtelijk apparaat vorm krijgt middels de instroom, doorstroom en uitstroom en de ontwikkeling van topambtenaren. Of anders gezegd, de uiteindelijke kwaliteit van het topambtelijke apparaat en de dynamiek daarbinnen, is het gevolg van de soms wel en soms niet expliciet gecoördineerde inspanningen van die verschillende actoren. Daarin speelt DGABD een belangrijke maar niet de enige rol. Daarom is het belangrijk om die relevante anderen te benoemen.

Vanuit DGABD bezien zijn er in het ecosysteem twee ringen van actoren te onderscheiden. In de binnenring bevinden zich actoren waar DGABD direct mee te maken heeft in de uitvoering van diens taken. Ten eerste is er de *ABD-doelgroep*, waarin een groot aantal managementfuncties van schaal 15 en hoger bij de Rijksoverheid valt. DGABD is verantwoordelijk voor de werving en de ondersteuning bij de selectie van deze functies en voor de opleiding en ontwikkeling van deze topambtenaren. Binnen de ABD-doelgroep valt ook de zogenoemde *topmanagementgroep (TMG)*, waarvoor DGABD de werkgeversrol vervult. TMG'ers zijn dus niet in dienst van de departementen, maar van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ten tweede hebben de *departementale vacaturehouders* een belangrijke rol in de werving- en selectieprocedure. De vacaturehouder is de toekomstige leidinggevende; de secretaris-generaal is vacaturehouder voor de vacature van een directeur-generaal, de directeur-generaal is vacaturehouder voor een directeursvacature, en een directeur is vacaturehouder voor een MT-lid in de eigen directie. De vacaturehouder is bepalend in het selectieproces en DGABD is ondersteunend daarin. De secretarissen-generaal zijn verantwoordelijk voor het departementale personeelsbeleid.

Ten derde is er het *Secretarissen-Generaal Overleg (SGO)*, voorheen het SG-beraad genoemd. Dit is het hoogste ambtelijke overleg, dat wordt voorgezeten door de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken. In het SGO wordt de ontwikkeling van de Rijksdienst besproken. Het SGO fungeert als opdrachtgever van DGABD. Er vindt viermaal per jaar een zogenoemd 'SGO ABD' plaats, waarin specifiek aandacht is voor thema's met betrekking tot de ABD.

Ten vierde is het *ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)* van belang, omdat DGABD onder dit ministerie ressorteert. Binnen het ministerie is de beleidsdirectie Ambtenaar en Organisatie (onderdeel van het directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie) voor DGABD relevant om mee samen te werken, zodat inhoudelijk beter wordt aangesloten op Rijksbrede ontwikkelopgaven. De directie Ambtenaar en Organisatie (A&O) ontwikkelt beleid en kaders voor onder andere de modernisering van het overheidswerkgeverschap en de inrichting van de P&O-functie van het Rijk. Ook de Wet Normering Topinkomens valt onder deze directie.

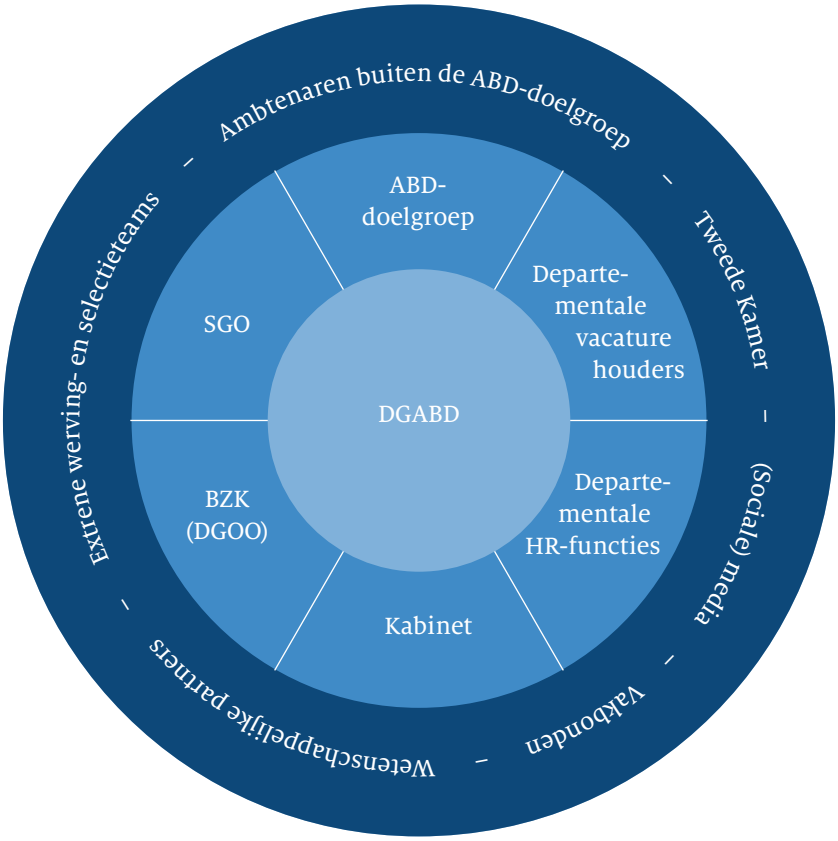
Ten vijfde heeft het kabinet een rol in het ecosysteem van DGABD. De *ministerraad* kan het draagvlak voor de ABD verstevigen door de ideeën van de ABD uit te dragen.[31] De *minister van BZK* is als minister verantwoordelijk voor DGABD en ontvangt de selectielijsten voor TMG-functies. Verder vervullen de individuele kabinetsleden de rol van *vacaturehoudende minister* wanneer er een vacature is op hun departement. Zowel de vacaturehoudende minister als de minister van BZK voeren een gesprek met de eindkandidaat. De minister van BZK brengt de voordracht van de eindkandidaat in bij de ministerraad. Daarnaast is er eens in de zes weken een TMG-Monitoroverleg, waarbij de directeur-generaal ABD, de minister van BZK, de minister-president en de secretaris-generaal van Algemene Zaken aanwezig zijn. In dit overleg wordt onder meer gesproken over lopende TMG-vacatures en andere TMG-gerelateerde zaken zoals de aantrekkelijkheid van de Rijksoverheid voor topfuncties of maatregelen om de gemiddelde zittingsduur te verlengen.

Tot slot is er de samenwerking met de *departementale HR-functies*. Om verticale doorstroming naar de schalen vijftien en hoger te bewerkstelligen, moeten de departementen en DGABD op elkaar aangesloten zijn. In het plan van aanpak van de ABD uit 1996 staat al dat informatie-uitwisseling daarvoor noodzakelijk is, met name ten aanzien van het management-potentieel in de schalen onder de ABD ten behoeve van verticale doorstroming. Ook moeten er gezamenlijke investeringen worden gepleegd om op termijn de samenstelling van de ABD-doelgroep een betere afspiegeling te laten zijn van de arbeidsmarkt. Zo staat in het plan van aanpak uit 1996 dat *"thans de ABD-doelgroep bestaat uit 2% vrouwen, 0% allochtonen en 0% gehandicapten"*. Intensieve samenwerking tussen de

31 Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Nota. Koers naar de Algemene Bestuursdienst.* 7 december 1994. Tweede Kamer, vergaderjaar 1 994-1 995, 23 468, nr. 3.

departementen en DGABD wordt dus al sinds de oprichting van de ABD cruciaal geacht. Wel wordt expliciet benoemd dat de ABD zich specifiek richt op het ambtelijk topkader, in de overtuiging dat kwaliteitsimpulsen van daaruit een sterke uitstraling hebben naar het segment eronder.[32]

Dit zijn de actoren die in het ABD-stelsel het meest dichtbij DGABD staan. In het ecosysteem bevinden zich echter nog meer actoren die ook te maken hebben met de ABD of invloed hebben op het werk van DGABD, zoals ambtenaren die buiten de ABD-doelgroep vallen, de Tweede Kamer, de (sociale) media, vakbonden of werkgeversorganisaties, wetenschappelijke partners en externe werving- en selectiebureaus waarmee DGABD samenwerkt.



Figuur 2. *Het ecosysteem bezien vanuit DGABD.*

32 Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Plan van Aanpak Algemene Bestuursdienst.* 5 juni 1996. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 23 468, nr. 6.

2.4 Impact realiseren: navigeren in het ecosysteem

In het ecosysteem moet DGABD zich verhouden tot zowel de binnenring als de buitenring. In het samenspel met andere actoren in de binnenring varieert de wijze waarop DGABD zich positioneert: het ene moment is DGABD meer sturend, zoals bij het opstellen van een *shortlist* met geschikte kandidaten voor een vacature. Het andere moment heeft DGABD een meer faciliterende en adviserende rol, zoals bijvoorbeeld bij de selectie van de eindkandidaat. Na advies van de selectiecommissie is het besluit van de vacaturehouder daarbij uiteindelijk doorslaggevend – ook als DGABD het ermee oneens is. Zo is het ook vaak met het al dan niet volgen van MD-programma's: DGABD verzorgt daarvoor het aanbod en heeft in eigen hand of dat aanbod goed en aantrekkelijk is (of niet), maar de keuze om deel te nemen ligt (in de meeste gevallen) bij individuele ABD-ers en/of de organisaties waarin zij werken. Zo geldt voor veel terreinen dat DGABD voor een deel zelf en voor een deel van anderen afhankelijk is voor de realisatie van de aan DGABD gestelde doelen en ambities. De wijze waarop DGABD zich in de binnenring positioneert, is daarom direct van invloed op de impact die DGABD weet te realiseren. En de manier waarop anderen in die binnenring zich opstellen en positioneren is dat ook.

De buitenring heeft een meer indirecte invloed op de werkzaamheden van DGABD, maar is des te bepalender voor de en voor de wijze waarop extern wordt gecommuniceerd. In de volgende hoofdstukken gaan we hier nader op in en beschrijven we welke invloed de positionering van DGABD in het ecosysteem heeft voor het bereiken van de doelen en ambities voor de top van de Rijksoverheid.

3. Bevindingen

3.1 Inleiding

Op basis van de aanbevelingen uit het onderzoek van USBO Advies en naar aanleiding van de voornemens ten aanzien van de ABD in het coalitieakkoord van kabinet Rutte-IV heeft DGABD een aantal thema's geformuleerd om actie op te ondernemen, namelijk:

- zittingsduur en domeinspecifieke expertise;
- functioneren topambtenaren;
- opgavegericht werven en selecteren;
- transparantie;
- publiek leiderschap;
- aandacht voor uitvoering;
- diversiteit en inclusie.

In dit hoofdstuk staan per thema de acties die DGABD heeft ondernomen (grotendeels ontleend aan de zelfevaluatie van DGABD en op basis van aanvullende feitelijke informatie die de visitatiecommissie heeft opgevraagd en geanalyseerd), maar ook de dilemma's en ingewikkeldheden die volgens gesprekspartners op dat thema spelen. Tot slot (in 3.9) geven we ook enkele bevindingen weer die niet direct op een thema van toepassing zijn, maar die gesprekspartners wel relevant achtten voor DGABD om de kwaliteit van de top van de Rijksoverheid te waarborgen. Deze laatste bevindingen richten zich expliciet niet alleen op de rol van DGABD, maar ook op de andere actoren in het ecosysteem van de ABD en de interactie tussen DGABD en deze actoren.

3.2 Zittingsduur en domeinspecifieke expertise

Een belangrijke conclusie van het evaluatieonderzoek van USBO Advies was dat waar er in vroegere jaren te weinig beweging was tussen de verschillende departementen, de tendens ten tijde van het advies leek te zijn omgeslagen naar een teveel aan mobiliteit: topambtenaren bleven volgens het onderzoek (te) kort op positie, wat onwenselijk is voor de kwaliteitsborging binnen de Rijksoverheid, en het 3-5-7-model dat bedoeld was om te voorkomen dat zij functies te lang zouden bekleden, leidde er volgens USBO Advies toe dat managers al na drie jaar 'om zich heen

beginnen te kijken'. Deze al te grote mobiliteit kwam volgens USBO Advies de kwaliteit van de top van de Rijksdienst niet ten goede en dus was er behoefte aan meer continuïteit.[33] DGABD heeft zich naar aanleiding hiervan ten doel gesteld om de gemiddelde zittingsduur van topambtenaren te verlengen. Daarnaast heeft DGABD zich ten doel gesteld om de domeinspecifieke expertise van topambtenaren te vergroten, een voornemen dat was opgenomen in het coalitieakkoord van kabinet Rutte-IV.[34]

Zittingsduur

In tabel 2 is vanaf 2019 weergegeven hoe lang een ABD'er een functie gemiddeld bekleed had bij vertrek uit die functie. Sinds 2019 is verandering in de gemiddelde zittingsduur nog beperkt. Tegelijkertijd is een snelle verandering in de gemiddelde zittingsduur niet realistisch, omdat er jaarlijks slechts een relatief klein aantal ABD'ers van functie wisselt. De genomen maatregelen hebben enige tijd nodig om zichtbaar effect te sorteren. Tabel 3 geeft weer – voor de gehele ABD-doelgroep, maar ook uitgesplitst over de drie ABD-functiecategorieën – hoe groot het aandeel ABD'ers was dat de huidige functie op dat moment (de cijfers zijn van 31 augustus 2023) korter dan één jaar, tussen één en vijf jaar en vijf jaar of langer bekleedde. Tabel 3 maakt duidelijk dat bijna een vijfde van de ABD'ers de huidige functie op dat moment vijf jaar of langer bekleedde. Opvallend is dat slechts 14,9% van de TMG'ers de huidige functie op dat moment vijf jaar of langer bekleedde – dit terwijl de wenselijke zittingsduur die DGABD aanhoudt voor die functiecategorie minimaal zeven jaar is. Vanuit die optiek is de huidige TMG-bezetting nog relatief vers.

2019	2020	2021	2022	2023 (31 AUG.)
4,3	4,6	4,7	4,4	4,5

Tabel 2. *Gemiddelde functieduur bij vertrek uit functie (per jaar; vanaf 2019).*[35]

33 USBO Advies / Universiteit Utrecht. *Kwaliteit van mobiliteit. De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD).* December 2020.

34 VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021, 15 december). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025.* Pagina 6.

35 DGABD. *1. Managementinformatie ABD (Tabellen t.b.v. jaarverslag 2022) - versie 7-2-2023. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.;* DGABD. *2. Managementinformatie ABD (tabellen) stand 31-8-20231 - versie 6-10-2023. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*; *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022*, pagina 123.

	KORTER DAN ÉÉN JAAR	TUSSEN ÉÉN EN VIJF JAAR	VIJF JAAR OF LANGER
TMG	25,5%	59,6%	14,9%
ABD-TOPMANAGER	18,7%	63,3%	18%
ABD-MANAGER	22,9%	57,7%	19,4%
TOTAAL	*21,6%*	*59,7%*	*18,7%*

Tabel 3. *Zittingsduur huidige functie (op 31 augustus 2023).*[36]

DGABD heeft twee belangrijke stappen gezet om de zittingsduur van topambtenaren te verlengen. De eerste is de implementatie van de zogenoemde '4-jaarsregel' die het kabinet heeft vastgesteld. Medio 2022 is de maatregel ingevoerd dat ABD'ers in principe vier jaar een functie moeten vervullen voordat zij in aanmerking komen voor een andere ABD-functie – dat is een koerswijziging ten opzichte van het 3-5-7-model dat eerder gold. Alleen bij bijzondere omstandigheden of in het geval van een zwaarwegend organisatiebelang worden ABD'ers die minder dan vier jaar op een functie zitten, benaderd voor vacatures of meegenomen in sollicitatieprocedures.[37]

Er is een proces ingericht om met die uitzonderingen om te gaan en om die te registreren, en mogelijke uitzonderingsgronden zijn vastgelegd.[38] Dat proces en het registratieformat zijn gebaseerd op de ervaringen van DGABD met de uitvoering van de maatregel.[39] In MD-overleggen komen concrete cases en dilemma's bij de uitvoering van de maatregel ter sprake om te bezien of er inderdaad sprake is van een uitzondering op de regel.[40] Sinds het registratieformat is ontwikkeld (zomer 2023), zijn er vijf benoemingen geweest van ABD'ers die op dat moment korter dan vier jaar op hun ABD-functie zaten. De bedoeling is om de registratie van uitzonderingen verder te verbeteren met de komst van het nieuwe informatiesysteem van DGABD in 2024.[41]

36 DGABD. *2. Managementinformatie ABD (tabellen) stand 31-8-20231 - versie 6-10-2023. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

37 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie*.

38 DGABD (2023, 7 juli). *Voorstel voor de vastlegging van afspraken over (afwijking van) de vier-jaar-op-functie-afspraak bij ABD-procedures.*

39 DGABD. *Antwoorden naar aanleiding van vragen visitatiecommissie over de zelfevaluatie – Notitie DGABD 3 november 2023. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

40 DGABD. *5. Praktijksituaties 4-jaarsregel tbv prof bijeenkomstie 17-6-2022. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*; DGABD. *6. Uitwerking Professionaliseringslunch d.d. 21 juni 2022. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

41 DGABD. *Antwoorden naar aanleiding van vragen visitatiecommissie over de zelfevaluatie – Notitie DGABD 3 november 2023. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

De tweede stap die DGABD heeft gezet, is om het mogelijk te maken de maximale zittingsduur van TMG'ers te verlengen – hetzij onder voorwaarden. Het is dus mogelijk dat een TMG'er een functie langer dan zeven jaar vervult.[42] De TMG'er kan daarvoor een voorstel doen dat vervolgens besproken wordt met de vakminister en in de TMG-schouw. Vervolgens legt DGABD het voorstel voor aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Verlenging is alleen aan de orde als daar gegronde redenen voor zijn, bijvoorbeeld als de opgave zich zo ontwikkelt dat verlenging noodzakelijk is om cruciale opgebouwde expertise niet te verliezen in een fase waarin die van groot belang is. Voorwaarde voor verlenging is dan wel dat de TMG'er de verlenging zelf ook wil. Reden om niet te verlengen kan bijvoorbeeld zijn dat de secretaris-generaal geen organisatorische noodzaak ziet om te verlengen. Het eventuele besluit om een TMG'er na zeven jaar te verlengen wordt vastgelegd in het schouwformulier, in een verzoek aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en in een addendum op de arbeidsovereenkomst.[43]

In de gesprekken met de visitatiecommissie kwamen steeds twee spanningen ter sprake met betrekking tot de zittingsduur. De eerste betreft de afweging die gemaakt moet worden tussen enerzijds het zo effectief mogelijk uitvoeren van bovengenoemde maatregelen om zo de gemiddelde zittingsduur te verlengen, en anderzijds het doen wat in een specifieke situatie het beste is. DGABD staat voor uniforme procedures van werving en selectie, maar is zich er tegelijkertijd van bewust dat de vier jaar geen doel op zich is, zo geven gesprekspartners aan. Uiteindelijk gaat het hen om het stimuleren van kennisbehoud en continuïteit bij het management van de Rijksdienst. Dat kan dus betekenen dat het soms nodig is om iemand wél voor te dragen als kandidaat, ondanks dat diegene nog geen vier jaar op de eigen functie zit. In de praktijk bestaat het risico om de regels met betrekking tot de zittingsduur te letterlijk te volgen – wat in de perceptie van sommige gesprekspartners uit de ABD-doelgroep ook gebeurt. Zo is er dus een spanning tussen het matchen van de beste kandidaat aan de opgave of het zetten van de beste stap in de loopbaan, tegenover de strikte toepassing van de termijnen. Die termijnen worden bovendien geteld, dus elke afwijking is direct zichtbaar in een voor DGABD negatieve statistiek; zelfs als het voor een specifieke organisatie of functie goed is om af te wijken 'telt het mee' als een negatief punt.

42 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

43 DGABD. *Antwoorden naar aanleiding van vragen visitatiecommissie over de zelfevaluatie – Notitie DGABD 3 november 2023. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

De tweede spanning die door gesprekspartners naar voren is gebracht, heeft betrekking op de vraag wie eigenlijk over de loopbaan van de ABD'er gaat. Wie bepaalt hoe lang iemand een functie vervult en wanneer het goed is om een volgende stap te zetten? Is dat DGABD (als uitvoerder van het kabinetsbesluit) of is de topambtenaar zelf hiervoor verantwoordelijk? De introductie van de 4-jaarsregel is niet voor iedere ABD'er helder geweest, zo blijkt uit de gesprekken. ABD'ers die bij de invoering van de regel al ABD'er waren, hebben de regel als aankondiging per mail ontvangen, maar dat geldt niet voor ABD'ers die dat sindsdien zijn geworden. En alhoewel erover is gecommuniceerd via het ABD Blad en de website, geven meerdere ABD'ers aan de regel alleen via-via te hebben gehoord. Niet alle ABD'ers hebben dus het gevoel meegenomen te zijn in het waarom van de regel en ervaren het opleggen van een gewenste zittingsduur als niet gepast als daar niet tijdens het arbeidsvoorwaardengesprek met hen over gesproken is. Ze vinden principieel dat het aan henzelf is om te bepalen hoe lang ze ergens werken en wat een goed moment is voor mobiliteit; soms willen ze sneller, soms later. Zeker voor sommige ABD'ers in de vierjaarstermijn voelt die periode als een onnodig statische toepassing van een regel die in het belang van hun eigen ontwikkeling noch hun organisatie is. Het steekt hen dat ze hier zelf weinig invloed op lijken te hebben, terwijl ze ook niet veel eigenaarschap en begeleiding van DGABD ervaren.

Domeinspecifieke expertise
Om de domeinspecifieke expertise van topambtenaren te vergroten, heeft DGABD een aantal veranderingen aangebracht. In vacatureteksten, die DGABD in samenwerking met het vacaturehoudende departement maakt, tracht DGABD meer nadruk te leggen op de domeinspecifieke expertise die van een sollicitant wordt verwacht. DGABD heeft de volgende vacatureteksten als voorbeeld hiervan gegeven:

Vacaturetekst Algemeen directeur Particulieren bij de Belastingdienst uit 2018

Opgave voor de Algemeen directeur Particulieren
De uitvoering- en toezichtstrategie van de Belastingdienst zoals beschreven in het jaarplan Belastingdienst is leidend in de keuzes die de directie Particulieren maakt voor de inzet van haar personeel. Hierbij zijn de activiteiten met name gericht op het voorkomen van fouten. Veranderkundige uitdagingen zijn het beter gebruik maken van data-analytics in de selectie van het werk en een landelijke invoering van het risicomodel. De verandering van werkzaamheden en de gevolgen voor personeel maken dat het management constant in contact en verbinding moet blijven met de

medewerkers over veranderingen en over de consequenties daarvan voor medewerkers. Hierin is het de opgave van het management om de medewerkers aangesloten, gefocust en gemotiveerd te houden. Juist in deze veranderende tijd is het van belang dat de primaire focus ligt op de continuïteit van werk en de aansturing van medewerkers.

De landelijke centrale regie binnen de directie Particulieren wordt versterkt om nog beter te realiseren dat elke particuliere belastingplichtige de aandacht krijgt die hij of zij verdient. In de huidige fase van de directie Particulieren moet het management voortdurend keuzes maken om het noodzakelijke werk te realiseren. Gezien de maatschappelijke relevantie van de directie Particulieren - er zijn immers twaalf miljoen burgers mee gemoeid - moet het management in staat zijn de soms moeilijke dilemma's en keuzes af te wegen en besluiten te nemen. Hierin is het van belang dat de algemeen directeur nauw afstemt met de ambtelijke en politieke top.
De algemeen directeur Particulieren is ketenvoorzitter van de ketens inkomensheffing, bezwaar en schenk- en erfbelasting. Dit houdt in dat de algemeen directeur verantwoordelijk is voor het proces in deze ketens van het begin tot het eind inclusief de sturing op de ICT die gebruikt wordt in de ketens. Hieronder wordt ook verstaan het succesvol implementeren van de projecten bezwaar vanuit het programma 'beheerst vernieuwen'.
Het succesvol en resultaatgericht werken in de ketens valt of staat met samenwerking. In de ketens onder verantwoording van de algemeen directeur Particulieren wordt o.a. veel samengewerkt met de directies Informatievoorziening, Centraal administratieve processen en Midden en Kleinbedrijf en de keten Interactie.

Belangrijke opgave voor de nieuwe algemeen directeur is het implementeren van de ingezette reorganisaties. Die hebben personele consequenties. Door de beoogde vernieuwing zijn op termijn minder medewerkers nodig. Ook worden er andere capaciteiten gevraagd van medewerkers. Hierdoor hebben een kleine 200 medewerkers inmiddels een VWNW status en aan de andere kant moeten honderden nieuwe medewerkers worden aangetrokken om de uitstroom op te kunnen vangen.

Publiek leiderschap
Publieke leiders beschikken over de kernkwaliteiten zoals genoemd in de rijksbrede Visie op publiek leiderschap. Dit zijn:

Samenwerken
"De publieke leider brengt het gedeeld leiderschap in praktijk, is gericht op het breder verband en niet uitsluitend het "eigen" domein, zoekt actief de samenwerking en co-creatie en is daarbij in staat om zich te verplaatsen in verschillende perspectieven".

Integriteit
"De publieke leider werkt oprecht en bewust ten dienste van het algemeen belang en de maatschappelijke opgaven en laat dat in het dagelijks handelen zien".

Reflectie
"De publieke leider beschikt over zelfinzicht en organiseert reflectie in het veld, met de wetenschap en de praktijk, en stelt de juiste vragen en bepaalt op grond daarvan koers en positie".

Specifiek voor deze functie
Affiniteit en ervaring met fiscaliteit; Koersvast; Verbindend en mensgericht; Affiniteit en ervaring met het sturen op implementatie van trajecten met een grote ICT component; Beschikken over een sterke persoonlijkheid die naast verbindend ook sturend kan optreden en enerzijds kan buigen en anderzijds de rug recht houdt; Politiek-bestuurlijk sensitief; Het vermogen om gezaghebbend te zijn binnen en buiten de Belastingdienst om doelen van de directie Particulieren en het concern Belastingdienst te kunnen bereiken; Ervaring als bestuurder conform de Wet op de Ondernemingsraad; het directoraat-generaal Belastingdienst kent een participatieve vorm van medezeggenschap. Deze vorm van samenwerking tussen bestuurder en Ondernemingsraad wordt gekenmerkt door onderling vertrouwen en veelvuldige contacten tussen de algemeen directeur en het dagelijks bestuur van de OR.

Vacaturetekst Algemeen directeur Particulieren bij de Belastingdienst uit 2022

De opgave voor de Algemeen directeur Particulieren
Verantwoordelijk voor de strategie en besluitvorming rond de prioriteiten van de directie Particulieren, de uitvoering van de prioriteiten en de bijbehorende capaciteitsinzet van de collega's. De basis voor het werk is de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie Belastingdienst en met de Meerjarenvisie 2020-2025 en het Jaarplan Belastingdienst 2023 brengen we focus aan om eerlijk en zorgvuldig belasting en premies te heffen en te innen.

Zorgvuldig gebruik maken van gegevens(stromen) in de selectie van het werk en het hernieuwd doordenken van de selectie en toezichtactiviteiten, gecombineerd met het inrichten en bouwen van geautomatiseerde ondersteuning waarbij voldaan wordt aan wet- en regelgeving. Dit zijn middelen die worden ontwikkeld ter ondersteuning van de medewerkers in de uitoefening van hun vakmanschap. Gezien de maatschappelijke relevantie en omvang van de doelgroep heb je soms te maken met dilemma's, moet je keuzes maken en afgewogen besluiten nemen. De directie Particulieren wil

dit regieproces steeds verder professionaliseren en stemt dit regieproces en de hiermee samenhangende dilemma's en keuzes nauw af met relevante stakeholders binnen het DG Belastingdienst en in breder verband. Denk hierbij onder andere aan een goede samenwerking binnen het ministerie van Financiën, onder andere met het directoraat-generaal Fiscale Zaken (DGFZ) als opdrachtgever.

Onder leiding van de algemeen directeur Particulieren wordt de herstel-operatie box 3 inkomensheffing uitgevoerd. Het herstel is van belang voor betrokken burgers en staat permanent in de politieke belangstelling. Dit vraagt van de algemeen directeur om koers te houden in de gekozen uitvoering van herstel en tegelijkertijd alert te zijn en in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen en betrokken moeten worden in deze uitvoering. De afstemming met ambtelijke en politieke stakeholders is essentieel en vraagt om in te stappen en conceptueel mee te denken in scenario's.

De algemeen directeur Particulieren is ketenvoorzitter van de ketens inkomensheffing (IH), bezwaar, beroep en klachten (BBK) en schenk- en erfbelasting (S&E). Dit houdt in dat de algemeen directeur verantwoordelijk is voor het proces in deze ketens van het begin tot het eind, inclusief de sturing op de inzet en de verandering van ICT-voorzieningen die gebruikt worden in de ketens. Het succesvol en resultaatgericht werken in de ketens valt of staat met samenwerking. In de ketens onder verantwoording van de algemeen directeur Particulieren wordt o.a. veel samengewerkt met andere directies binnen de belastingdienst zoals Informatievoorziening, Centraal administratieve processen en Midden- en Kleinbedrijf en de ketens Interactie en Generiek Kantoor en Toezicht.

Met een snel vernieuwend personeelsbestand zorgen dat de vakbekwaamheid van elke medewerker de aandacht krijgt die het verdient. Dit betreft niet alleen de fiscaal-juridisch inhoudelijke kant maar ook de toezichtkant en de dienstverlenende kant.

Wie zoeken wij?
Je bent een ervaren directeur die beschikt over een sterke, mensgerichte persoonlijkheid met oog voor de burger en aandacht voor de medewerkers. Een directeur die verbindt, sturend op resultaat en betekenis en koersgericht kan optreden. Je bent een conceptueel denker, politiek-bestuurlijk sensitief, weet wanneer je mee moet bewegen maar bent ook in staat om de rug recht te houden als dat nodig is. Je hebt het vermogen om overtuigend te zijn binnen en buiten de Belastingdienst om doelen van de directie Particulieren en het Directoraat Generaal Belastingdienst te kunnen bereiken. Integriteit, gevoel voor de menselijke maat en empathie zijn voor jou vanzelfsprekend.

Wat neem je mee?
WO werk- en denkniveau met gedegen ervaring en affiniteit met fiscale en andere relevante wet- en regelgeving; Aantoonbare ervaring met leidinggeven aan een groot organisatieonderdeel in een beleidsmatige omgeving en kennis van maatschappelijk opgavegericht werken volgens de bedoeling; Kennis van en ervaring met sturings-, inrichtingsvraagstukken en transitiemanagement. Hierbij is affiniteit en ervaring, of de interesse om hierin te investeren, met het sturen op implementatie van trajecten met een grote ICT-component van belang; Kennis van en ervaring met massale klantprocessen en met risicomanagement; Ervaring als bestuurder conform de Wet op de Ondernemingsraad (OR); de Belastingdienst kent een participatieve vorm van medezeggenschap. Deze vorm van samenwerking tussen bestuurder en OR is gebaseerd op onderling vertrouwen en veelvuldige contacten tussen de algemeen directeur en het dagelijks bestuur van de OR.

Publiek leiderschap
Deze functie vraagt om zichtbaar publiek leiderschap. Als publiek leider stuur je op het realiseren van de maatschappelijke opgave. Daarbij schakel je soepel tussen de drie rollen die horen bij publiek leiderschap: maatschappelijk partner, politiek adviseur en manager in je eigen organisatie.

In welke rol je ook acteert en hoe dynamisch je speelveld ook is, je staat altijd voor de drie kernwaarden uit de rijksbrede visie op publiek leiderschap: gedeeld leiderschap, responsiviteit en morele motivatie. Dat betekent dat je weet hoe je mensen in je netwerk én in je eigen organisatie 'aanzet' en meeneemt. Je hebt goed afgestelde voelsprieten, bent respectvol en empathisch en weet wat er leeft en speelt. Verder ben je intrinsiek gemotiveerd en heb je de veerkracht om ook in een complex spanningsveld bij te dragen aan het algemeen belang.

Als publiek leider onderken je het belang van een lange adem bij het boeken van resultaten. Je voelt je daarom verantwoordelijk voor de stabiliteit en continuïteit in je organisatie – en je betrekt die verantwoordelijkheid ook op jezelf.

Kader 1. *Vergelijking van een oude en nieuwe vacaturetekst.*[44]

44 DGABD. *Algemeen directeur Particulieren bij de Belastingdienst 2018;* DGABD. *Algemeen directeur Particulieren bij de Belastingdienst 2023.*

Daarnaast heeft DGABD initiatieven genomen om de opvolging van mensen in 'vitale functies', bijvoorbeeld functies die specifieke juridische, financiële of ICT-expertise vragen, beter te laten verlopen. Een voorbeeld van een dergelijk initiatief is het 'MD-beraad voor juristen' dat is opgezet. In dat beraad inventariseren DGABD-MD-consultants van verschillende departementen gezamenlijk welke juristen die zij kennen managementambitie en -potentie hebben. Dit helpt om vacatures die ontstaan voor leidinggevenden van wie juridische expertise wordt gevraagd, effectief te vervullen. Het idee is daarnaast om nieuwe ABD'ers voor te bereiden op loopbaanstappen binnen het eigen domein door daar bijvoorbeeld aandacht voor te hebben in het ontwikkelaanbod. DGABD wil in 2024 werken aan hoe dat vorm moet krijgen.[45]

In de gesprekken is stilgestaan bij wat domeinspecifieke expertise nu eigenlijk inhoudt of zou moeten behelzen. Een groot aantal gesprekspartners heeft gepleit voor een meer genuanceerde kijk op het begrip 'domeinspecifieke expertise'. Gesprekspartners vragen zich af in welke mate domeinspecifieke expertise nodig is, welke inhoud precies, en of daarbij niet breder moet worden gekeken naar wat er in de directe omgeving van de functie aan dergelijke expertise aanwezig is. Niet iedere functie vraagt er volgens vacaturehouders en andere gesprekspartners om dat iemand expert is op het beleidsterrein van de betreffende uitvoeringsorganisatie of het betreffende ministerie. De voorbeelden van excellent leiderschap van ABD-managers en TMG-ers *zonder* domeinspecifieke kennis worden door gesprekspartners uitgebreid genoemd. Andersom hoorden we ook voorbeelden van domeindeskundige managers die toch niet goed uit de verf komen. Domeinspecifieke expertise is volgens gesprekspartners dus één van de eigenschappen, maar iedereen worstelt met de precieze invulling en het belang daarvan. Zo komt voor sommige functies generieke expertise van bijvoorbeeld bedrijfsvoering, organisatieverandering of ICT juist heel goed van pas, of is het cruciaal dat iemand 'het Haagse' goed kent. Dat laatste is in het bijzonder voor TMG-functies van belang, geven gesprekspartners aan; tegelijkertijd horen we ook dat het een expertise is die ook aan te leren is, net zoals het overigens mogelijk is om snel en goed inhoudelijke affiniteit en een stevig netwerk op een specifiek inhoudelijk domein te ontwikkelen. Deze categorie is volgens respondenten dus dynamisch. Tegelijkertijd benoemt iedereen dat er functies zijn waarvoor het wél noodzakelijk is dat iemand het beleidsterrein en de actoren daarbinnen inhoudelijk tot in de details doorgrondt én daarin langjarige eigen ervaring en netwerk heeft. In veel functies zal

45 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van sde visitatiecommissie.*

het uiteindelijk een combinatie van beide zijn en is er sprake van een zekere dynamiek ('heb je het' en/of 'kun je het leren'). De WRR spreekt in deze context over de 'deskundigheids*mix*' die nodig is voor het goed functioneren van overheidsonderdelen.[46] Er zijn voorbeelden van een gebrek aan domeinspecifieke kennis dat samenvalt met een beleids- of uitvoeringsfalen, maar andersom zijn er evengoed voorbeelden van heel domeindeskundige topambtenaren die eveneens achteraf bezien onjuiste besluiten hebben genomen. Daarbij is het ten eerste de vraag of kennis hier de veroorzaker van het probleem was; sommige gesprekspartners benadrukken bijvoorbeeld dat het uiteindelijk vooral gaat om *voeling* met een maatschappelijk domein en minder om de *kennis* daarvan. Ten tweede is het de vraag op welke wijze domeinspecifieke kennis en expertise het beste een rol kunnen spelen in de werving, selectie, ontwikkeling en plaatsing door DGABD. Voor nu leidt dit tot twee belangrijke observaties en bevindingen: domeinspecifieke expertise is een dynamische categorie én DGABD kan meer of minder sturend zijn in de wijze waarop die dynamiek invulling krijgt.

3.3 Zicht op het functioneren van topambtenaren

DGABD zou volgens het onderzoek van USBO Advies te weinig zicht hebben op het functioneren van topambtenaren.[47] Om hier meer zicht op te krijgen, heeft DGABD zich gericht op het anders uitvoeren van de schouwen dan voorheen.[48] Het schouwformulier is vernieuwd[49] en een schouw vindt voortaan plaats ná de personeelsgesprekken op het departement, zodat wat tijdens die personeelsgesprekken wordt besproken, in ieder geval mee kan worden genomen in de schouw.[50] De ambitie van DGABD is om nog meer informatiebronnen mee te nemen in de schouwen, wat in 2024 verder zal worden uitgewerkt. Nu wordt reeds aan TMG'ers gevraagd om ter voorbereiding op hun personeelsgesprekken vier mensen te bevragen over hoe zij hun functioneren zien en om periodiek deel te nemen aan een 360-gradenfeedbackonderzoek.[51] Door het vergaren van meer informatie uit verschillende bronnen, tracht DGABD beter zicht te krijgen op het functioneren van individuele ABD'ers en de ABD-doelgroep als geheel.

---

46 WRR (2023). *Discussienotitie deskundige overheid (december 2023)*. Den Haag: WRR.

47 USBO Advies / Universiteit Utrecht. *Kwaliteit van mobiliteit. De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)*. December 2020.

48 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

49 DGABD (2023). *Schouwformulier 2023 – blanco.*

50 DGABD. *Antwoorden naar aanleiding van vragen visitatiecommissie over de zelfevaluatie – Notitie DGABD 3 november 2023. Intern document - Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

51 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

Wat dit ingewikkeld maakt, zo blijkt uit de zelfevaluatie, is dat veel informatie (bijvoorbeeld vragenlijsten die onder medewerkers zijn uitgezet) eigendom is van de departementen en vanwege vertrouwelijkheid niet altijd met DGABD gedeeld mag worden. DGABD geeft in zijn zelfevaluatie dan ook expliciet aan dat voor het verkrijgen van meer inzicht in het functioneren van topambtenaren er ook een verantwoordelijkheid ligt voor de departementen.[52] Zij beschikken over de informatie die voor een goed beeld nodig is.

Zo speelt op dit thema dus een verantwoordelijkheidsvraag: wie is en/of voelt zich verantwoordelijk om zicht te houden op het functioneren van de Rijkstop? Deze verantwoordelijkheidsvraag komt dus al uit de zelfevaluatie naar voren, maar is ook tijdens de visitatieweek meermaals ter sprake gekomen. DGABD is verantwoordelijk voor het vergroten van het zicht, maar heeft daartoe maar beperkte informatie en beperkte middelen. DGABD-gesprekspartners hebben hierbij ook aangegeven dat DGABD terughoudend optreedt als het gaat om het thema functioneren van topambtenaren. Daarin ligt de verantwoordelijkheid vooral bij de departementen. Gesprekspartners uit de TMG zien hierin echter een onduidelijkheid omtrent de werkgeversrol. DGABD vervult de werkgeversrol van de TMG (niet van de rest van de ABD-doelgroep), maar vervult die werkgeversrol vooral administratief, is de ervaring van TMG'ers. Toch geven TMG'ers in de gesprekken aan dat ze ook inhoudelijke behoefte aan input vanuit DGABD, bijvoorbeeld over het verloop van hun carrière en rond actuele thema's waarmee ze allemaal te maken hebben. Zo zien veel direct betrokkenen DGABD niet als een inhoudelijke werkgever, maar vooral een administratieve. Dat kan de bedoeling zijn van DGABD, maar er is dus ook een behoefte aan een rol die meer inhoudelijk is, die op dit moment vanuit de DGABD volgens gesprekspartners weinig opgepakt wordt.

Het resultaat hiervan is dat het functioneren van de ABD-doelgroep weinig aandacht krijgt van DGABD, zo stellen meerdere gesprekspartners. DGABD benadrukt dat het om zicht op het functioneren te krijgen doet wat het binnen de bestaande informatiemogelijkheden kan. Tegelijkertijd blijkt uit de gesprekken en de zelfevaluatie dat DGABD niet direct heeft geprobeerd om de informatiepositie te versterken. Hiervoor zou het nodig zijn om de departementen via het SGO meer aan te zetten tot het delen van informatie, of daarover zelf het recht te nemen: als DGABD meer inzicht wil hebben in het daadwerkelijk functioneren van individuele leidinggevenden, dan zou het DGABD wellicht meer bevoegdheden

52 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

moeten hebben om bepaalde informatie in te zien, of deze zelf te beheren. We zien echter nog geen beweging in die richting en eigenlijk ook geen poging vanuit DGABD daartoe. DGABD ziet dit niet als hun taak, wat formeel ook zo is; tegelijkertijd is het wel een ambitie die voor DGABD is geformuleerd. Het is hier dus de vraag of de verantwoordelijkheden en bevoegdheden congruent zijn met de gestelde ambitie.

Niet onbelangrijk is hier dat veel ABD'ers zelf aangeven meer begeleiding van DGABD te *willen*. Er ligt bij de doelgroep dus wel een zekere behoefte. Zij willen graag sparren over hun functioneren, in relatie tot het verloop van hun loopbaan, en zien daarin een waardevolle rol voor DGABD. Dat DGABD vaak in de praktijk op afstand opereert is vanwege het volume van de ABD-doelgroep begrijpelijk, maar staat op gespannen voet met de ambities en verwachtingen die de positie van DGABD wekt.

Een mogelijkheid om het functioneren van topambtenaren beter in beeld te krijgen die tijdens de visitatieweek ter sprake kwam, is om assessments strategischer te benutten. Assessments worden afgenomen wanneer een ambtenaar onderdeel wordt van de ABD-doelgroep of doorgroeit naar een hogere ABD-functie. Daarnaast worden in samenwerking met de departementen potentieel- en ontwikkelassessments georganiseerd en worden assessments ingezet voor de selectie van kandidaten van ontwikkelprogramma's zoals het Kandidatenprogramma. Het gebruik van assessments objectiveert de besluitvorming over kandidaten en helpt met ontwikkelplannen. De data die de assessments opleveren kan waardevolle performance-data zijn, maar er wordt momenteel weinig strategisch gebruik van gemaakt – onder meer doordat DGABD niet automatisch toegang heeft tot die data. Ook zou het waarde toevoegen om cruciale competenties zoals digitale kennis of inclusief leiderschap toe te voegen aan wat er gemeten wordt. Daarnaast is genoemd dat het voor DGABD aan te raden is om regelmatig her-assessments af te nemen, ook wanneer iemand *niet* beweegt tussen functies. Dat gebeurt nu niet, hoewel het elders heel gebruikelijk is. Het is te overwegen om regelmatig weer een assessment af te nemen, zodat er beter zicht ontstaat op het functioneren en de ontwikkeling van de betreffende topambtenaar. De vanuit de assessments verkregen data (die twee jaar geldig is), kan vervolgens worden benut om meer inzicht te krijgen in het functioneren van topambtenaren en voor DGABD om gerichter strategisch te opereren.

Om zicht te krijgen op functioneren heeft DGABD nog een goed aangrijpingspunt, namelijk in de vorm van de leer- en ontwikkelprogramma's. Die programma's kunnen een rol spelen bij het versterken van het functioneren van topambtenaren, is de reflectie waarmee veel gespreks-

partners kwamen. Uit de gesprekken blijkt dat veel ABD'ers het waarderen dat er een rijk aanbod is, dat breed bekend wordt gemaakt via verschillende kanalen zoals een nieuwsbrief en social media. Tegelijkertijd ervaren velen het ontwikkelaanbod als te vrijblijvend, waardoor de opkomst voor sommige bijeenkomsten laag is, terwijl DGABD er wel veel tijd en energie in heeft gestoken om een inhoudelijk sterk leerprogramma neer te zetten. Sommigen zeggen dat vooral de mensen komen die het eigenlijk niet of nauwelijks nodig hebben. Zij komen omdat ze toch al reflectief zijn, terwijl de notoire thuisblijvers het wellicht het meest nodig hebben. Vrijblijvendheid zorgt ervoor dat het gemakkelijk is om *niet* mee te doen. Zowel DGABD- als ABD-gesprekspartners hebben geopperd dat het behulpzaam zou kunnen zijn om het aanbod meer verplichtend te maken, of om in ieder geval meer gericht te sturen op het wel of niet deelnemen. Bijvoorbeeld door de mate van deelname mee te nemen in de beoordeling en waardering van kandidaten voor nieuwe functies, als signaal van reflectief vermogen en als expertise en kwaliteit van de betreffende kandidaat, of door bepaalde onderdelen als ingangsvereisten te bestempelen voor bepaalde functies.

Ook hier geldt wel dat dit niet zomaar te organiseren is voor DGABD. DGABD heeft niet de bevoegdheid om ABD'ers te verplichten en kan nu hoogstens de SG's in het SGO vragen om 'hun' TMG'ers te wijzen op het ontwikkelaanbod. DGABD moet dit punt bespreken in het SGO om te bezien wat dan wel de mogelijkheden voor verplichting zijn. Feitelijk kan DGABD op dit moment niet veel meer dan het aanbieden van programma's, want meer sturingsmogelijkheden zijn er op dit moment niet.

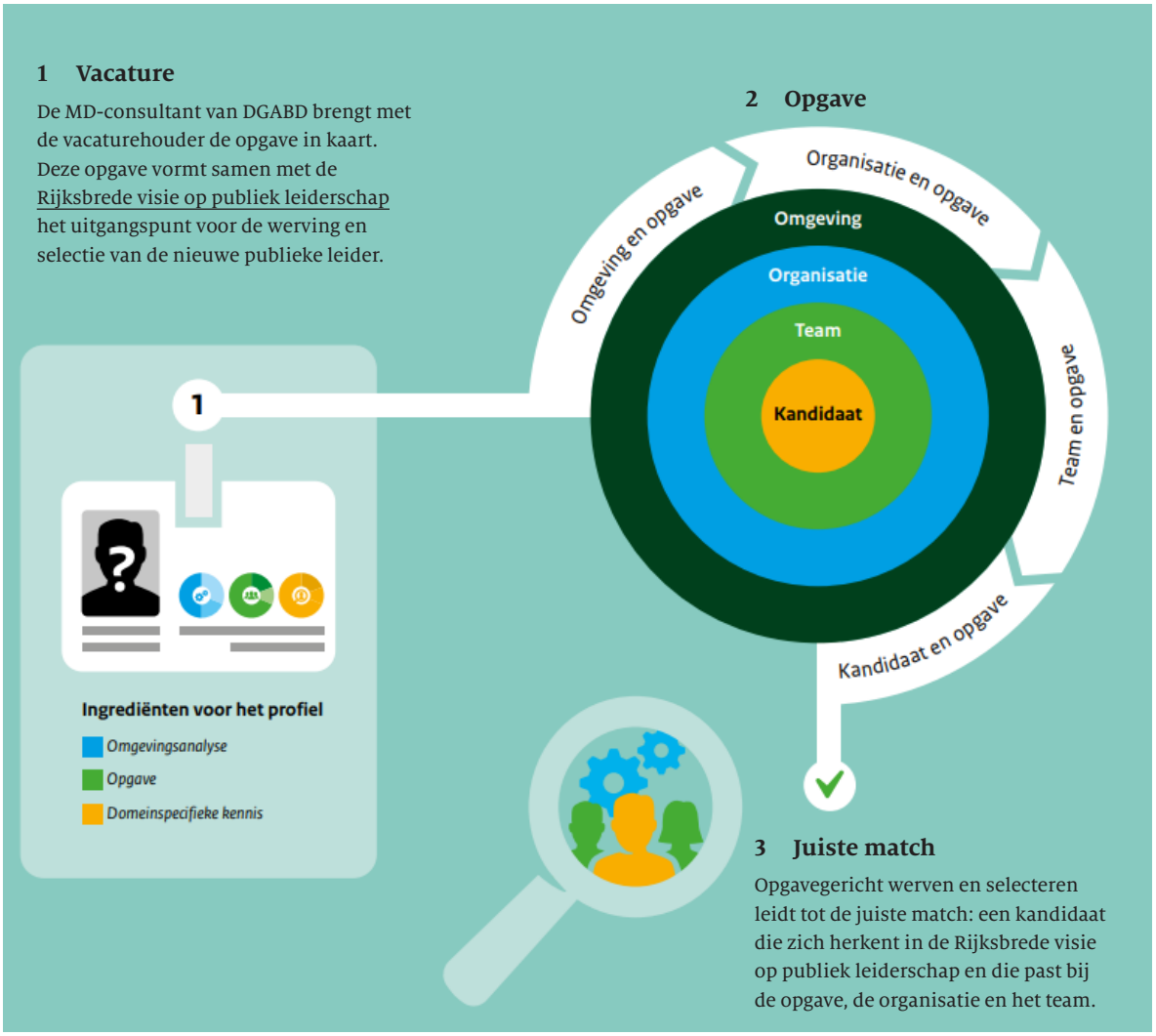
Een suggestie om dat ontwikkelaanbod aansprekender te maken die in gesprekken met ABD'ers ter sprake is gekomen, is om bijeenkomsten te organiseren rondom actuele kwesties. Zoals recent de open brief van rijksambtenaren aan het kabinet om meer evenwicht te brengen in de Nederlandse aanpak van het conflict tussen Israël en Hamas. Veel topambtenaren worstelen met de vraag hoe met een dergelijke kwestie om te gaan. In plaats van het alleen binnen het eigen departement te bespreken, is er ook behoefte om hierover interdepartementaal met elkaar in een vertrouwde omgeving te sparren. Ook hierin zien gesprekspartners een waardevolle potentiële rol voor DGABD. Sterker nog, deze input wordt door sommige ABD'ers nu gemist. Dat gaat om het delen van dilemma's rondom ingewikkelde urgente kwesties, maar ook om het ontwikkelen van groepsgevoel en gedeelde normen, waarden en betekenissen.

3.4 Opgavegericht werven en selecteren

Het onderzoek van USBO Advies leidde tot de constatering dat het goed zou zijn om in het werving- en selectieproces meer aandacht te hebben voor de mate waarin een kandidaat past bij de omgeving en context van de functie (*person-environment fit*) en niet alleen of vooral bij de baan zelf (*person-job fit*).[53] Het thema opgavegericht werven en selecteren raakt aan het thema domeinspecifieke expertise (3.2): beide gaan over het aandragen van de meest passende kandidaten en de vraag wat iemand geschikt maakt voor een functie. Ook DGABD ziet de verbinding tussen deze twee thema's en verwijst daarom in de zelfevaluatie onder dit thema naar de maatregelen die worden genomen om domeinspecifieke expertise te vergroten.[54]

Een maatregel die DGABD in het bijzonder ten behoeve van het opgavegericht werven en selecteren heeft genomen, is om *person-environment fit* te proberen bereiken door 'de opgave' centraler te stellen in vacatureteksten. Het opstellen van vacatureteksten gebeurt nadat een MD-consultant van DGABD een intake heeft gehad met de vacaturehouder. Tijdens die intake spreken zij over wat het profiel is van de kandidaat die gezocht wordt. Om dat gesprek meer te richten op de opgave die de kandidaat te vervullen zou hebben op de functie, is een *visual* ontworpen (zie figuur 3).[55] De *visual* onderscheidt de verschillende niveaus waarop de opgave moet worden bezien, namelijk: omgeving, organisatie, team en kandidaat.[56] Ook in de assessments wordt nu meer nadruk gelegd op de opgave.[57]

53 USBO Advies / Universiteit Utrecht. *Kwaliteit van mobiliteit. De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD).* December 2020.
54 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*
55 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*
56 DGABD (2023). *Visual Opgavegericht werven & selecteren: Op zoek naar de juiste match.*
57 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*



Figuur 3. *Visual opgavegericht werven en selecteren.*[58]

Wanneer een vacature vervuld is, wordt in benoemingsberichten nu benoemd hoe de persoon die is geselecteerd, past bij de opgave van de functie (zie kader 2).

58 DGABD (2023). *Visual Opgavegericht werven & selecteren: Op zoek naar de juiste match.*

Voorbeeld van een recent benoemingsbericht

Martin Wijnen directeur-generaal Rijkswaterstaat bij IenW
Nieuwsbericht | 10-11-2023 | 15:23
Martin Wijnen wordt directeur-generaal Rijkswaterstaat bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De ministerraad heeft ingestemd met de voordracht op voorstel van minister De Jonge van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De benoeming gaat in op 1 januari 2024.
(...)
Naast aanleg van nieuwe infrastructuur en beheer en onderhoud van ons hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet en hoofdwatersysteem, is de grootste opgave van Rijkswaterstaat het komende decennium om deze bestaande infrastructuur in stand te houden. Dit is een logistiek, financieel en technisch-inhoudelijk uitdagende opgave. Om die te kunnen realiseren moet de productie omhoog. Dit vergt een meer efficiënte inzet van de beschikbare arbeidscapaciteit en middelen. En dat alles in een voorlopig krappe arbeidsmarkt. Bovendien neemt niet alleen de vraag naar ruimte toe maar ook de diversiteit van de vraag. Denk bijvoorbeeld aan de energietransitie en wat er nodig is aan watermanagement als gevolg van klimaatverandering.
(...)
"Martin beschikt over de juiste achtergrond en ervaring om de uitdagende opgave waar Rijkswaterstaat en het ministerie van IenW voor staan in goede banen te leiden. Er zijn natuurlijk grote verschillen tussen de landmacht en RWS, maar de grootste uitdagingen bij RWS lijken op die bij de landmacht: een steeds veranderende vraag naar wat de organisatie moet leveren, een efficiënte inzet van mensen en middelen, en dat alles bij een krappe arbeidsmarkt. Ik verheug mij enorm op zijn komst en onze samenwerking!", aldus secretaris-generaal van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat Jan Hendrik Dronkers.

Kader 2. *Voorbeeld van een recent benoemingsbericht.*[59]

In sommige gevallen duurt het even om een geschikte kandidaat te vinden voor de openstaande vacature. In dat geval kan het voorkomen dat er gebruik wordt gemaakt van ABDTOPConsult voor interim-functievervulling. In 2022 is dat zes keer voorgekomen, namelijk voor de functies: directeur-generaal Landelijk Gebied en Stikstof, directeur-generaal Migratie, programma-directeur-generaal Nafase Covid, directeur Joint Informatievoorziening Commando, hoofdingenieur-directeur Rijkswaterstaat tevens CIO, en hoofddirecteur Dienst Justitiële Inrichtingen.[60]

59 DGABD (2023, 10 november). *Martin Wijnen directeur-generaal Rijkswaterstaat bij IenW* [webpagina]. Geraadpleegd via: algemenebestuursdienst.nl.
60 *Managementrapportage 2022 ABDTOPConsult.*

DGABD probeert dus opgavegericht te *werven* door de opgave het functieprofiel te laten bepalen, maar voor het *selecteren* maakt DGABD het volgende voorbehoud: *"De rol van DGABD bij de selectie is ondersteunend van aard. Het uiteindelijke besluit over de keuze voor een kandidaat ligt bij de vacaturehouder; de (ambtelijke) leiding van een departement."*[61] DGABD heeft wél invloed in de voorselectie, maar de uiteindelijke definitieve selectie is niet bij DGABD belegd en dus is de rol van DGABD ten aanzien van het opgavegericht selecteren beperkt – dat is nu aan de vacaturehouder. Sommige gesprekspartners hebben gezegd dat wanneer DGABD hier meer ingrijpend op wil interveniëren, de positionering van DGABD moet veranderen. Deze lijkt nu niet voldoende sterk om de specifieke doelstelling van opgavegericht selecteren te vervullen. Wat DGABD wil bereiken en wat het daar zelf aan kan doen, is hier niet congruent. De bevoegdheden en positie van DGABD maakt in de praktijk niet meer mogelijk dan opgavegericht werven.

Net als bij domeinspecifieke expertise waarschuwen gesprekspartners overigens ook bij opgavegerichte werving en selectie voor een te simplistische invulling of rigide uitwerking. Iemand is bijvoorbeeld niet per definitie geschikt voor een opgave als die persoon ervaring heeft met een opgave op hetzelfde beleidsterrein. Gesprekspartners roepen op om het terug te brengen, of te houden, bij/naar de basis: wat zijn op een hoger abstractieniveau de kenmerken van de opgave en hoe past de kandidaat dáár bij? En dan vinden ze het heel goed om dat ook daadwerkelijk meer structureel onderdeel van de werving en selectie te maken. Dit is dus geen voorbehoud bij het principe, juist niet, maar bij de uitwerking die dat in de praktijk nog wel eens krijgt.

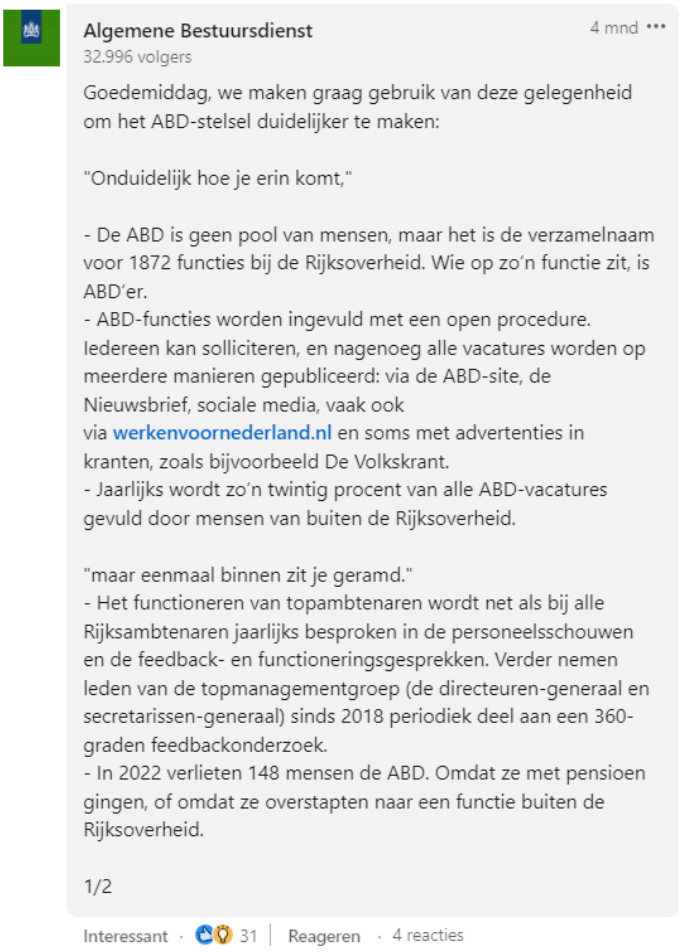
61 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

3.5 Transparantie

DGABD heeft zich voorgenomen meer en beter te communiceren over de werking van de ABD en benoemingen op ABD-functies, zodat voor anderen duidelijker is wat de argumenten voor benoemingen zijn en hoe deze tot stand gekomen zijn. Dat zou op twee manieren moeten helpen, namelijk door betrokkenen meer bekend te maken met wat DGABD (wel en niet) doet; én om door middel van communicatie ook duidelijk te maken wat inhoudelijke overwegingen zijn en zo de strategische prioriteiten van DGABD duidelijk te maken. Een nadrukkelijk achterliggende doel is ook om de beeldvorming over DGABD te verbeteren en deze congruent te maken met de daadwerkelijk onderliggende praktijk (duidelijkheid over wat DGABD wél en niet doet en kan doen).

DGABD heeft ten behoeve van deze vorm van transparantie een aantal stappen gezet. Allereerst wordt sinds 2020 een jaarverslag gepubliceerd met daarin cijfers die inzicht geven in de samenstelling en ontwikkeling van de ambtelijke top. Ook in de nieuwsbrieven, het ABD Blad, benoemingsberichten, de website en op sociale media (zie figuur 4) wordt nu meer tekst en uitleg gegeven over wat DGABD doet, wie op ABD-functies worden benoemd en waarom juist zij benoemd zijn. Zo krijgen ABD-ers en benoemingen letterlijk een gezicht, een verhaal en wordt meer zichtbaar wat de prioriteiten en accenten zijn van DGABD. Daarnaast heeft DGABD een meer actieve externe communicatiestrategie ontwikkeld en doorgevoerd, waarbij men meer publiekelijk reageert op in de ogen van DGABD onjuiste informatie, onterechte beeldvorming of op onjuiste veronderstellingen en/of informatie gebaseerde kritieken.[62] Dit is een breuk met de periode hiervoor, waarin DGABD bewust en expliciet *niet* reageerde, op geen enkele externe kritiek of beeldvorming, over de organisatie of individuele ABD-managers. Onderstaand voorbeeld laat zien op welke manier DGABD dat (o.a.) probeert te doen.

62 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*



Figuur 4. *Voorbeeld van hoe DGABD op LinkedIn onjuiste informatie actief weerlegt.*

Deze stappen zijn vooral gericht op het bestrijden van de beelden van de ABD die extern circuleren, maar die van daaruit ook effect hebben op de interne werking van DGABD en op de Rijksdienst. Bijvoorbeeld omdat ABD-managers zich aangesproken voelen, of zelf een deel van de externe twijfels en kritieken overnemen – ze worden immers niet weersproken en zijn dus wellicht 'waar'.

Uit de zelfevaluatie en ook uit de gesprekken maken we op dat DGABD de beoogde stappen ten behoeve van dit thema – het bereiken van meer transparantie – inderdaad heeft gezet. Tegelijkertijd is de onderliggende bedoeling niet altijd bereikt. Uit de gesprekken kwam bijvoorbeeld naar voren dat het ook voor mensen van 'binnen', binnen de Rijksdienst, niet altijd duidelijk is wat de ABD is en wat DGABD doet. Zo is het bijvoorbeeld

voor mensen uit schaal 14, de schaal direct onder de ABD, niet altijd duidelijk hoe zij 'erbij komen' en wat ze daarvoor kunnen of moeten doen. Ze hebben wel sterk het idee dat de ABD cruciaal is voor hun carrière-ontwikkeling, maar zien de ABD ook als een black box.

Maar ook ABD'ers, ambtenaren die al onderdeel uitmaken van de ABD-doelgroep, weten in sommige gevallen niet zo goed wat ze van DGABD kunnen verwachten in termen van loopbaanbegeleiding of werkgeverstaken. Ze hebben daar soms veel hogere verwachtingen van dan DGABD vanuit de taakopvatting en organisatiecapaciteit wil en kan leveren. Ook leeft er hier en daar onduidelijkheid bij mensen die sollicitatieprocedures voor ABD-functies of bijvoorbeeld het Kandidatenprogramma hebben meegemaakt. Zij geven aan niet altijd te hebben begrepen waarom bepaalde stappen onderdeel waren van de procedure of waarop ze precies beoordeeld werden. Het plan van DGABD om vanaf dit najaar (het najaar van 2023) sollicitanten structureel en via een digitale enquête te bevragen over hun ervaringen met het contact met DGABD en hier lessen uit te trekken, probeert hierin te voorzien.[63]

Tegelijkertijd hebben we uit gesprekken met DGABD vernomen dat hier wel het voorbehoud geldt dat het lastig is om te onderscheiden waar een gebrek aan 'duidelijkheid' uit voortkomt; soms kan het een gebrek aan informatie zijn, maar in andere gevallen kan het ook gaan om ontevredenheid of teleurstelling over de uitkomst. Het is voor een MD-organisatie niet ongebruikelijk dat er kritiek komt van teleurgestelde kandidaten, die teleurstelling over de uitkomst vertalen in kritiek op de procedure. Toch zijn de sentimenten dusdanig concreet dat DGABD ze niet zou moeten negeren, al was het alleen al omdat dergelijke beelden zichzelf versterken en nieuwe beeldvorming doen ontstaan. Het is voor de commissie niet mogelijk om individuele casuïstiek diepgaand te analyseren, maar we zien wel een patroon van relatief hoge verwachtingen die de daadwerkelijke activiteiten overstijgen.

Voor gesprekspartners ging transparantie uitdrukkelijk niet alleen over openheid van procedures en heldere communicatie over processen, waar de nu door DGABD getroffen maatregelen voornamelijk op zijn gericht. Zij hebben het ook over wat DGABD uitdraagt, waar het voor staat en voor wie het opkomt. DGABD wordt herkend en gewaardeerd op het zorgvuldig en transparant doorlopen van procedures, maar meer inhoudelijke stellingname wordt gemist. Waar staat DGABD voor? Wat wil DGABD met

63 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

de Rijksdienst en met managers? Gesprekspartners zien voor DGABD een kans om op positieve wijze bij te dragen aan het maatschappelijk debat over bijvoorbeeld diversiteit en inclusie, maar ook de positie van ambtenaren in een steeds meer verhardend politiek en maatschappelijk debat. Maar ook bijvoorbeeld in de vertaling van hele concrete maatschappelijke voorvallen en de impact daarvan op ABD'ers, zoals bijvoorbeeld de recente oorlog in Gaza. Dat zijn kritieke momenten, waar ABD-managers in hun organisaties mee te kampen hebben en waar DGABD met snelle acties een richtinggevende rol kan spelen – bijvoorbeeld door een actualiteitenoverleg in te lassen voor alle managers, zoals in veel grote bedrijven is gedaan. Het gaat niet om het concrete voorbeeld hier, maar om de onderliggende wens en bedoeling. Die gaat voorbij de huidige rolopvatting en houding van DGABD, maar wordt door respondenten benoemd als een wenselijk vervolg. Dit zou volgens hen ook een manier kunnen zijn om negatieve beeldvorming te doorbreken, meer dan op klachten en kritiek te reageren. Dus meer inzet op het *eigen verhaal* dan het proberen te ontkrachten van (vaak feitelijk onjuiste en/of incomplete) verhalen van anderen over DGABD.

Deze bevindingen maken duidelijk dat er verbeteringen mogelijk zijn op het gebied van transparantie, zowel intern als extern gericht. Negatieve beelden over de ABD zijn feitelijk niet altijd juist, maar wel 'waar' in de gevolgen ervan en dat betekent dat DGABD zich er toe moet verhouden. Het is de vraag of het weerleggen van feitelijke onjuistheden – nu onderdeel van de communicatiestrategie van DGABD – hiertoe afdoende is. Net zo belangrijk lijkt het actief ontwikkelen, vertellen en uitdragen van een krachtiger eigen verhaal. We gaan hier ook in het volgende thema in de volgende paragraaf nog nader op in.

3.6 Gedeelde visie op publiek leiderschap

Het rapport van USBO Advies moedigde DGABD aan om meer expliciet een visie te ontwikkelen op het leiderschap van de ABD en deze actief te implementeren.[64] DGABD heeft dat advies ter harte genomen: sinds december 2022 is er een herijkte Rijksbrede visie op publiek leiderschap[65] en DGABD is een intern programma gestart om deze door te vertalen.[66]

64 USBO Advies / Universiteit Utrecht. *Kwaliteit van mobiliteit. De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)*. December 2020.

65 DGABD (n.d.) *De rijksbrede visie op publiek leiderschap* [webpagina]. Geraadpleegd via: algemenebestuursdienst.nl.

66 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

In verschillende aandachtsgebieden van DGABD krijgt de visie nu een plaats: vacatureteksten worden afgestemd op de visie; de leer- en ontwikkelagenda bouwt voort op de visie; en ook in de communicatie wordt de visie als leidraad gebruikt. Daarnaast heeft het *Leiden Leadership Centre*, dat ook een rol had in de ontwikkeling van de visie, een 'leiderschapsscan' ontwikkeld op basis van de visie waarmee DGABD zelfstandig leiderschapsgedrag binnen het Rijk kan onderzoeken.[67] Ook is een zogeheten *e-learning* 'Werken aan Publiek leiderschap' ontwikkeld over de visie. Die *e-learning* is tot nu toe door vijftig ABD'ers gevolgd.[68]

Uit de gesprekken is gebleken dat de herijkte visie op publiek leiderschap echter nog beperkt weerklank vindt. Dat wil zeggen: men weet van het bestaan ervan, maar het is niet de drijvende kracht voor de werkpraktijk, of het kompas voor persoonlijke ontwikkeling voor ABD'ers. Het is volgens de meeste geïnterviewden 'nice to know', maar wordt niet als 'need to know' ervaren. Het daadwerkelijk laten landen van de visie is de volgende stap en DGABD is zich daar zelf ook bewust van. In de zelfevaluatie geeft DGABD al aan nog te moeten bepalen hoe het samen met partners de visie kan internaliseren en *"'levend' en 'in beweging' houdt"*.[69] DGABD ziet hier dus de noodzaak, maar heeft nog geen concrete volgende stappen ontwikkeld; men is voornemens om dat met de partners in het ecosysteem te gaan doen, wat ook bezien vanuit de manier waarop geïnterviewden erover spreken een keuze is die op instemming kan rekenen.

Tegelijkertijd geven gesprekspartners uit de ABD-doelgroep wel nadrukkelijk aan dat zij op bepaalde terreinen meer visie en meer beleving vanuit DGABD willen zien. Zij zien de mogelijkheid om de visie op publiek leiderschap veel meer te verbinden aan actuele kwesties, zoals ook beschreven onder 3.2 en 3.5. Er leeft een grote behoefte onder topambtenaren om onderling in een veilige omgeving dilemma's van leiderschap en actuele ontwikkelingen te bespreken. Momenteel organiseert DGABD wel 'SGO-dialogen', waarin ABD topmanagers en TMG'ers worden uitgenodigd om in gesprek te gaan met een aantal leden van het SGO over een thema dat voor hen belangrijk is. Maar gesprekspartners hebben expliciet aangegeven graag onderling, met elkaar interdepartementaal in gesprek te willen gaan. In het bespreken van dilemma's met elkaar kan vervolgens diepgang worden aangebracht in wat die betekenen voor

67 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

68 DGABD. *Antwoorden naar aanleiding van vragen visitatiecommissie over de zelfevaluatie – Notitie DGABD 3 november 2023. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

69 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

publiek leiderschap. Betrokkenen zien een betekenisvolle rol voor DGABD weggelegd om dergelijke bijeenkomsten te organiseren en zo een inhoudelijke verbinding te creëren binnen de ABD-doelgroep.

Wanneer het ging over gedeeld publiek leiderschap, hebben gesprekspartners ook naar het leiderschap van DGABD als organisatie in het centrum van het ecosysteem van de ABD verwezen. Zij verwachten van DGABD een voortrekkersrol als het gaat om het vorm, inhoud en kleur geven aan de visie op publiek leiderschap, bijvoorbeeld door bij actuele kwesties positie in te nemen en stem te geven aan de waarden die de Rijkstop als collectief nastreeft (zie ook onder 3.5 over het thema transparantie).

Zo zien we dus dat DGABD op dit terrein belangrijke stappen heeft gezet, maar dat deze om daadwerkelijk doorleefd te raken in de praktijk nog veel vervolgstappen vereisen. Dat kan gaan via de visie op publiek leiderschap, maar er is ook behoefte aan meer breed 'thought leadership' vanuit DGABD op het terrein van hoe de praktijk van publiek leiderschap vorm krijgt en wat daarin belangrijke thema's en accenten zijn. Betrokkenen vragen DGABD om zich meer te laten gelden, zich meer uit te spreken en in dat opzicht zélf ook meer leiderschap te tonen. Ook hier zien we dat dit feitelijk voorbij gaat aan de reële positionering en rol van DGABD, maar dat het tegelijkertijd dus ook een werkelijke behoefte is. DGABD heeft hier dus belangrijke stappen gezet in de bedoelde richting én wordt door respondenten uitgedaagd om nog een aantal stappen verder te gaan.

3.7 Aandacht voor uitvoering

De ambitie van DGABD is om uitvoering dezelfde positie als beleid te laten hebben binnen het ABD-stelsel. Dit is een ingewikkeld thema, omdat strikt genomen er vaak geen formele handreikingen liggen die beleid als hoger of zwaarder voorschrijven dan uitvoering; tegelijkertijd is dat in de praktijk wel zo en de opgave voor DGABD is om juist in die feitelijke en vaak informele praktijk verandering te brengen. En daarbij uiteraard ook de formele gelijkschakeling vorm te geven. Maar de opdracht is hier dus om *de facto*, in de praktijk, bij te dragen aan een gelijke behandeling en waardering van uitvoering en beleid.

Met 'beleid' wordt daarbij doorgaans het werk op de Haagse ministeries bedoeld; met 'uitvoering' het werk in uitvoeringsorganisaties, zoals bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, DUO of het UWV. Maar ook het werk in semipublieke instellingen in bijvoorbeeld de zorg of het onderwijs wordt hier dikwijls onder gerekend – misschien is *praktijk* daarom een betere

term dan uitvoering, het gaat immers meestal om ervaring met de reële uitvoeringspraktijk van 'papieren beleid'.

De constatering van USBO Advies was dat de wisselwerking tussen beleid en uitvoering, tussen papier en praktijk, in de Rijkstop te beperkt was. Dat leverde het risico op dat beleid gemaakt werd dat later onuitvoerbaar zou blijken.[70] Tot deze diagnose kwam ook de Tijdelijke commissie Uitvoeringsinstanties in het parlementaire onderzoek dat de commissie uitvoerde naar aanleiding van de problemen die waren ontstaan bij uitvoeringsorganisaties (het meest in het oog springende zijnde de kinderopvangtoeslagaffaire).[71] Kabinet Rutte-IV heeft vervolgens in het coalitieakkoord opgenomen dat de positie van uitvoeringsorganisaties versterkt moest worden.[72]

De idee achter het stimuleren van meer uitwisseling tussen beleid en uitvoering, de ambitie van DGABD, is dezelfde als die achter de bredere diversiteitsambitie die in 3.8 wordt beschreven: door mensen met een variëteit aan kenmerken en achtergronden te laten werken aan de opgaven van het Rijk, wordt de kwaliteit van dat werk hoger en is het beter aangesloten op wat er speelt en leeft in de samenleving. Onder dit thema richten we ons vooral op de diversiteit aan werkervaringen van mensen in de Rijkstop en wat DGABD doet om de positie van de uitvoering daarin te versterken; onder het volgende thema beschrijven we diversiteit in bredere zin.

Op het moment van visitatie wordt (nog) niet bijgehouden hoeveel TMG'ers er zijn met ervaring in de uitvoeringspraktijk. De bedoeling is om dit met de komst van het nieuwe informatiesysteem in 2024 vast te leggen. Er heeft wel een eenmalige (en handmatige) inventarisatie plaatsgevonden in december 2022, die in tabel 4 wordt weergegeven.[73] Hieruit blijkt dat 55% van de TMG'ers over ervaring in de uitvoeringspraktijk beschikt. Over het aandeel ABD'ers (i.e. de totale doelgroep inclusief de TMG) met ervaring in de uitvoeringspraktijk is geen informatie beschikbaar.

---

70 USBO Advies / Universiteit Utrecht. *Kwaliteit van mobiliteit. De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)*. December 2020.

71 Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. *Tussen balie en beleid.* Februari 2021.

72 VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021, 15 december). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025.*

73 DGABD. *Antwoorden naar aanleiding van vragen visitatiecommissie over de zelfevaluatie – Notitie DGABD 3 november 2023. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

DEPARTEMENT	AANTAL TMG OP 31/12/2022*	ERVARING IN UITVOERINGS-PRAKTIJK	AANDEEL	TENMINSTE ÉÉN TMG'ER
AZ	2 (van 2)	1	50%	Ja
BZ	6 (van 6)	0	0%	Nee
*BZK***	10 (van 10)	7	70%	Ja
DEF	3 (van 4)	1	33%	Ja
EZK	7 (van 9)	5	71%	Ja
FIN	11 (van 11)	5	45%	Ja
IenW	8 (van 10)	6	75%	Ja
JenV	11 (van 12)	8	73%	Ja
LNV	7 (van 7)	4	57%	Ja
OCW	6 (van 6)	2	33%	Ja
SZW	5 (van 6)	4	80%	Ja
VWS	7 (van 8)	3	43%	Ja
TOTAAL	**83 (van 91)**	**46**	**55%**	Ja

** Niet alle TMG-functies waren op 31/12/22 formeel bezet. Acht functies waren op dat moment vacant of op tijdelijke basis ingevuld (bijv. in de vorm van een waarneming).*

*** Excl. 11 TMG-functies bij ABDTOPConsult.*

Tabel 4. *Resultaat van de inventarisatie TMG'ers met ervaring in de uitvoeringspraktijk (tabel opgesteld door DGABD).*[74]

DGABD heeft sinds 2019 op een aantal manieren aandacht voor uitvoering georganiseerd. In de werving en selectie wordt nu in een vacatureprofiel duidelijk gemaakt wanneer "*het voor de opgave, de organisatie of het team essentieel is dat iemand beschikt over ervaring in de uitvoeringspraktijk*". Dit wordt ook meegewogen in de verdere selectieprocedure. Om de vacaturehouders meer te richten op het belang van uitvoering, ondersteunt DGABD het SGO door gesprekken te faciliteren tussen ABD'ers van verschillende ministeries en organisatieonderdelen, onder andere over de relatie tussen beleid en uitvoering.[75]

74 DGABD. *Antwoorden naar aanleiding van vragen visitatiecommissie over de zelfevaluatie – Notitie DGABD 3 november 2023. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.* Kanttekening van DGABD bij dit overzicht: *"Er is niet expliciet in beeld gebracht wie eerdere werkervaring heeft in een beleidsomgeving. Op dit punt kan er uiteraard sprake zijn van overlap (TMG'ers die zowel beleids- als uitvoering-ervaring hebben)."* Definitie van 'uitvoering': *"gekeken is welke TMG'ers eerder ten minste drie jaar gewerkt hebben bij een uitvoeringsorganisatie, een agentschap of zbo, bij een gemeente of provincie, of in een bedrijf waarvan het primaire proces potentieel grote impact heeft op burgers."*

75 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

Uitvoering krijgt inmiddels ook meer aandacht in het leer- en ontwikkelaanbod van DGABD. Leer- en ontwikkelactiviteiten worden vaker buiten Haagse beleidsorganisaties georganiseerd en bij de talentprogramma's wordt gezorgd voor een goede afspiegeling van deelnemers uit beleid én uitvoering.[76] De visitatiecommissie heeft vier deelnemerslijsten van recente programma's ontvangen en steeds werkte minimaal 25 tot maximaal 40 procent van de deelnemers niet bij een beleidseenheid.[77] De ABD-Interimpool bestond op 1 januari 2023 uit 28 topmanagers en 12 daarvan waren afkomstig van uitvoeringsorganisaties en inspecties.[78] Ook in de inhoud van het leer- en ontwikkelaanbod wordt meer aandacht voor uitvoering georganiseerd door inzichten uit overheidsprogramma's als 'Werk aan Uitvoering'[79] te betrekken bij de totstandkoming daarvan.[80]

Uit de gesprekken kwam echter naar voren dat vacaturehouders zich in de praktijk nog vooral richten op 'Haagse ervaring' in de werving en selectie. Veel respondenten hebben aangegeven dat bij afwijzingen een gebrek daaraan het probleem was. Alhoewel gesprekspartners bevestigen dat het werk in Den Haag bepaalde kwaliteiten vereist, achten zij het niet onmogelijk de eindkandidaat die kwaliteiten aan te leren, bijvoorbeeld middels een kwalitatief hoogwaardige en verplichte *onboarding* waar DGABD momenteel ook aan werkt.[81] Er is dus discussie mogelijk over hoe cruciaal die Haagse ervaring daadwerkelijk is en of die ook kan worden aangeleerd. Duidelijk is wel dat er in de praktijk minder waardering is voor ervaring in de uitvoering dan voor beleid. Veel gesprekspartners bevestigen dat beeld, inclusief vacaturehouders en mensen die wél zijn geselecteerd voor posities. Zo wijst een gesprekspartner er bijvoorbeeld fijntjes op dat uit een 'klasje' van de ABD "toevalligerwijs" alleen de beleidsmensen vervolgstappen in hun carrière hebben weten te zetten. En zo zijn er veel verhalen over feitelijke achterstelling van uitvoerende managers, die heel veel moeite ervaren – en dat om hen heen ook bij anderen zien – bij het maken van die stap richting beleid.

---

76 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

77 DGABD. *11. Overzicht KP 12e Editie; 12. Overzicht KP 13e Editie; 13. Deelnemers TOP VI; 14. deelnemerslijst TMG TOP VII. Interne documenten – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

78 DGABD. *Antwoorden naar aanleiding van vragen visitatiecommissie over de zelfevaluatie – Notitie DGABD 3 november 2023. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

79 Werk aan Uitvoering is een overheidsbreed programma ter verbetering van de publieke dienstverlening.

80 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

81 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document –en behoeve van de visitatiecommissie.*

Ook is het voor topambtenaren in de uitvoeringspraktijk niet altijd duidelijk of 'ze bij de ABD horen of niet', zo bleek uit de gesprekken. DGABD heeft afspraken gemaakt met zbo's over hoe zij gebruikmaken van de diensten van DGABD, maar hun medewerkers vallen niet automatisch onder de ABD; dat onderstreept de onduidelijkheid van het wel of niet erbij horen. Daarnaast is heel praktisch – maar juist strategisch veelzeggend – in gesprekken opgemerkt dat voor de doorstroom vooral gekeken wordt naar ambtenaren uit schaal veertien: deze schaal komt (door de onderwaardering van uitvoering!) echter veel minder vaak voor bij uitvoeringsorganisaties. Dat maakt het voor mensen in de uitvoering veel moeilijker om in de ABD in te stromen. Onderwaardering van uitvoering versterkt zo de onderwaardering van uitvoering en die cyclus is nog niet doorbroken. Er is dus een structureel probleem in de opbouw van het functiegebouw van de uitvoering. Veel mensen die in de uitvoering op hoog niveau functioneren, zitten relatief laag ingeschaald en komen daardoor de ABD niet in. DGABD kan hier niet veel aan doen, maar wordt wel met de gevolgen ervan geconfronteerd.

Dit alles maakt dat het voor DGABD ingewikkeld is om uitvoering dezelfde positie als beleid te laten hebben. Het is de vraag of DGABD deze doelstelling alleen kan bereiken, of wat DGABD hier alleen voor verschil kan maken. Uit deze bevindingen blijkt dat het logischer zou zijn als alle actoren in het ABD-stelsel hierin een rol vervullen. Tegelijkertijd doen respondenten ook heel concrete suggesties over situaties waarin de keuze voor een 'uitvoeringskandidaat' er echt wel was en het 'simpelweg' aankwam op het stellen van een andere prioriteit: een beetje minder Haags, een beetje meer van de uitvoering en de praktijk. Zo simpel is het soms dus ook – al realiseren we ons ook dat simpele antwoorden vaak niet goed passen in de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die er is. DGABD bepaalt immers niet welke kandidaat wordt gekozen.

Wat tot slot nog ter sprake kwam over dit thema, is het risico dat het wel of niet hebben van 'succes' op dit thema teveel met het tellen van mensen uit de uitvoeringspraktijk zou worden bepaald. Tellen helpt om zicht te krijgen op de feitelijke personele uitwisseling tussen beleid en uitvoering, maar brengt niet per definitie dichterbij waar het bij deze ambitie écht om gaat, namelijk de *inhoudelijke* uitwisseling tussen beleid en uitvoering zodat de top van de Rijksdienst gevoelig is voor wat er daadwerkelijk speelt in de samenleving. Gesprekspartners zien nu nog te vaak dat de ratio van politieke gevoeligheid voor die van maatschappelijke gevoeligheid lijkt te gaan, maar brengen daar ook gelaagdheid in aan. Die politieke gevoeligheid is óók belangrijk en de neiging bestaat om daar teveel in stereotype beelden over te praten. Alsof politieke sensitiviteit *niet* belangrijk of zelfs

verkeerd is en Haagse ambtenaren geen benul hebben van wat er speelt – en andersom, alsof uitvoering dat juist heel exact weet. Respondenten geven nadrukkelijk aan dat het gaat om het samenspel en om de mix – én dat daartoe meer kansen voor doorstroming vanuit de uitvoering hard nodig is.

3.8 Diversiteit en inclusie

Zoals ook bij het thema aandacht voor uitvoering (3.7) gesteld: een diverse en inclusieve Rijkstop is cruciaal voor het functioneren van het Rijk, want zo kan de overheid gehoor geven aan wat er in de samenleving speelt en leeft. Over dat uitgangspunt bestaat bij respondenten geen twijfel, even los van dat het voor DGABD een expliciet gegeven ambitie en doelstelling is. Een ieder ziet het belang van dat de samenleving zich moet kunnen herkennen in en vertegenwoordigd weten in de Rijksorganisatie. Een gebrek hieraan wordt gezien als veroorzaker van de problemen in het contact tussen overheid en burger die zich hebben voorgedaan. Daarom gaat het hier over diversiteit in de breedste zin van het woord (diversiteit in achtergronden, werkervaringen, identiteiten), met het doel om aan te kunnen sluiten op waar de maatschappij behoefte aan heeft.

DGABD heeft de ambitie om met een diverse samenstelling van de ABD ruimte te bieden aan verschillende perspectieven. Zoals gezegd: diversiteit gaat in essentie over het samenkomen van die verschillende perspectieven en de aansluiting op de samenleving – dat is niet zichtbaar te maken met concrete aantallen. Tegelijkertijd gaat diversiteit óók over aantallen. Het is belangrijk om hier ook een aantal cijfers weer te geven, omdat die een beeld geven van de feitelijke vertegenwoordiging van bepaalde groepen uit de samenleving of het gebrek daaraan. Daarom nu eerst de stand van zaken op een aantal soorten diversiteit:

- *Culturele diversiteit*

DGABD heeft de ambitie om meer topambtenaren met een buiten-Europese herkomst aan te trekken. Over of dat doel waarschijnlijk gehaald zal worden of niet, is geen informatie beschikbaar.[82] DGABD verzamelt namelijk geen gegevens over de culturele of etnische achtergrond van mensen. Er is wel informatie beschikbaar over de culturele diversiteit onder deelnemers aan DGABD-ontwikkelprogramma's, omdat de achtergrond van deelnemers meestal ter sprake komt in selectie- of ontwikkel-

82 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

gesprekken en de groepen relatief klein zijn.[83] DGABD zoekt actief naar een diverse samenstelling van deelnemers aan de ontwikkelprogramma's. Op dit moment heeft 11 procent van de deelnemers aan het ABD-Interim-programma qua afkomst een diverse achtergrond en 37 procent van de deelnemers aan het Kandidatenprogramma.[84]

- *Werkervaring*

In de afgelopen jaren werd per jaar circa 20 procent van de vacatures vervuld met kandidaten die op het moment van solliciteren buiten de Rijksoverheid werkten.[85] Tot 31 augustus 2023 zijn er 293 ABD-benoemingen geweest. 195 van die benoemingen betroffen mensen die daarvoor géén ABD-functie hadden bekleed; 98 waren gevallen van doorstroming binnen de ABD. Van de 195 die voor het eerst op een ABD-functie werden benoemd, kwam 41,5 procent van buiten het Rijk, maakte 21 procent de overstap naar een ander ministerie en bewoog 37,4 procent binnen het eigen ministerie.[86]

- *Leeftijd*

Tabel 5 geeft de gemiddelde leeftijd van TMG'ers, ABD-topmanagers en ABD-managers weer. De gemiddelde leeftijd in de gehele ABD-doelgroep is op dit moment 52 jaar.[87] Slechts 14,9 procent van de TMG'ers is jonger dan vijftig; voor de ABD-topmanagers en -managers is dat 36,6 procent.[88] Het 'jongste' ministerie (met een gemiddelde leeftijd van 50 in de top) is Sociale Zaken en Werkgelegenheid; het 'oudste' ministerie (met een gemiddelde leeftijd van 54 in de top) is Buitenlandse Zaken.[89]

TMG	ABD-TOPMANAGER	ABD-MANAGER	TOTAAL
56	54	51	52

Tabel 5. *Gemiddelde leeftijden ABD-doelgroep op 31 oktober 2023.*[90]

83 DGABD. *Antwoorden naar aanleiding van vragen visitatiecommissie over de zelfevaluatie – Notitie DGABD 3 november 2023. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*
84 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*
85 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*
86 DGABD. *2. Managementinformatie ABD (tabellen) stand 31-8-20231 - versie 6-10-2023. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*
87 DGABD. *4. Gemiddelde leeftijd ABD - versie 31-10-2023. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*
88 DGABD. *2. Managementinformatie ABD (tabellen) stand 31-8-20231 - versie 6-10-2023. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*
89 DGABD. *4. Gemiddelde leeftijd ABD - versie 31-10-2023. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*
90 DGABD. *4. Gemiddelde leeftijd ABD - versie 31-10-2023. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

- *Geslacht*

Het streefcijfer voor vrouwen in de (sub)top, 45 tot 55 procent in 2026, lijkt gehaald te worden.[91] Op 31 oktober 2023 was namelijk 45 procent van de ABD'ers vrouw. Bij de TMG'ers en ABD-topmanagers gezamenlijk was dat 44,2 procent, bij de ABD-managers 45,9 procent.[92]

DGABD heeft een drietal zaken in gang gezet om de ambitie van een diverse en inclusieve Rijkstop waar te maken:

Ten eerste is er een *search*-team opgericht om kandidaten van buiten de Rijksoverheid te scouten. Het team probeert inclusief te werven en te selecteren en kijkt daarbij niet alleen naar diversiteit ten aanzien van herkomst of etnische achtergrond, maar ook naar diversiteit ten aanzien van onder andere seksuele gerichtheid, geloof, sociale achtergrond, fysieke of mentale arbeidsbijzonderheden, studieachtergrond en werkervaring. Ook de management development-consultants van DGABD zijn daarin getraind. Daarnaast is het mogelijk gemaakt om een open sollicitatie te sturen.[93] Per jaar komen er ongeveer honderd van dat soort sollicitaties binnen en het *search*-team heeft vrijwel altijd contact met de aanmelders. Als iemands achtergrond in het bijzonder goed bij een specifiek ministerie past, wordt met die persoon contact opgenomen. De mogelijkheid om open te solliciteren bestaat nu ongeveer twee jaar.[94]

Ten tweede experimenteert DGABD momenteel met cultureel-sensitieve assessments in de selectieprocedure.[95] In het eerste kwartaal van 2023 is een eerste pilot gedraaid. Bij drie vacatures zijn game-based assessments gebruikt: een assessment die helpt iemands presteren in een functie te voorspellen en die vrij is van (culturele) bias. DGABD benadrukt dat deze assessments niet ter vervanging, maar als aanvulling op de oorspronkelijke assessments zijn gebruikt. De pilot is positief ontvangen door zowel DGABD als de kandidaten en de pilot is verlengd.[96]

---

91 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

92 DGABD. *Antwoorden naar aanleiding van vragen visitatiecommissie over de zelfevaluatie – Notitie DGABD 3 november 2023. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.;* DGABD. *3. Man-vrouw verhouding - versie 31-10-2023. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

93 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

94 DGABD. *Antwoorden naar aanleiding van vragen visitatiecommissie over de zelfevaluatie – Notitie DGABD 3 november 2023. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

95 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

96 DGABD. *Antwoorden naar aanleiding van vragen visitatiecommissie over de zelfevaluatie – Notitie DGABD 3 november 2023. Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

Ten derde maakt het thema diversiteit en inclusie nu expliciet onderdeel uit van de ontwikkelprogramma's. Zo is het thema Inclusief Leiderschap onderdeel geworden van het ontwikkelaanbod en is er bij de inzet van trainers en sprekers aandacht voor diversiteit.[97]

Er wordt gewerkt aan het realiseren van een diverse en inclusieve top, maar het bereiken daarvan is nog niet in zicht. DGABD is zich ervan bewust dat er nog veel meer actie moet worden ondernomen.[98] In de zelfevaluatie staan dan ook veel actiepunten voor de komende periode op dit thema (kader 3 geeft daarvan een overzicht).

Overzicht van wat DGABD wil doen om (meer) diversiteit en inclusie binnen de ABD te bewerkstelligen.

Instroom:

- Het organiseren van een informatiebijeenkomst voor mensen die een open sollicitatie hebben verstuurd en/of voor talenten binnen de Rijksoverheid.
- Selectieprocedures waar een kandidaat met een migratieachtergrond |wel of juist niet benoemd is, zullen worden geëvalueerd om lessen te kunnen trekken voor toekomstige procedures.
- Er zal meer worden geëxperimenteerd met (innovatieve) vormen van werving en selectie om zo meer diverse kandidaten te werven. Dit is vooral gericht op kandidaten met een Buiten-Europese herkomst, maar we kijken ook breder naar andere vormen van diversiteit.
- Er zullen sessies georganiseerd worden voor zowel de interne DGABD-organisatie als de ABD doelgroep om de uitkomsten van deze experimenten te delen en zo Rijksbreed de collega's binnen het Rijk te inspireren.
- Blijvende aandacht richting vacaturehouder voor het samenstellen van werving- en selectiecommissies met meer diversiteit.

Doorstroom:

- Het contact met departementen wordt geïntensiveerd om doorstroom van (MD)talent naar een ABD-functie te bevorderen. Doel hiervan is onder andere om talenten die bijdragen aan een meer diverse ABD doelgroep in brede zin beter te laten doorstromen. Dit onderwerp krijgt ook aandacht in het ICOP, de Interdepartementale Commissie Organisatie en Personeelsbeleid.

97 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

98 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

- DGABD zal introductiebijeenkomsten organiseren voor talenten van departementen om ABD-functies meer toegankelijk te maken voor geïnteresseerden.

Uitstroom:

- Om meer inzicht te krijgen in de redenen van vertrek bij de Rijksoverheid van ABD'ers met een migratieachtergrond, zullen exitgesprekken worden gevoerd met deze ABD'ers.

Inclusie:

- Om het bewustzijn over racisme en discriminatie te vergroten, biedt DGABD in samenwerking met het team *Rijk voor Iedereen* in maart 2024, het theaterstuk '*a seat at the table*' aan, voor alle ABD'ers.
- DGABD sluit aan bij Rijksbrede ontwikkelingen ten aanzien van *inclusie* met de bedoeling om deze te vertalen naar de leer- en ontwikkelactiviteiten voor de ABD doelgroep.

Kader 3. *Overzicht van actiepunten DGABD op het thema diversiteit en inclusie.*[99]

De behaalde prestaties op het thema diversiteit en inclusie zijn dus beperkt. Zeker als het gaat over *culturele diversiteit*. Het verbaast dan ook niet dat in de gesprekken met de visitatiecommissie dit thema het meest prominent kritisch werd ingebracht door gesprekspartners. Veel gesprekspartners hebben expliciet benoemd dat er op dit thema voor DGABD, en de Rijksoverheid in brede zin, nog heel veel te doen is. Een veelgehoord en veelzeggend voorbeeld is dat de foto's bij de benoemingsberichten teveel op elkaar lijken. Er wordt naar DGABD gekeken om hier verandering in aan te brengen, maar de verwachtingen daarover zijn laag. De goede voorbeelden die er binnen de Rijksdienst zijn, zijn volgens respondenten vooral vaak het gevolg van het leiderschap van topmanagers binnen die organisaties zelf. Dan kan het relatief snel gaan. Anders bijna niet.

DGABD geeft zelf ook aan dat de mogelijkheden beperkt zijn. In selectieprocedures ligt het eindbesluit bij de vacaturehouders, die volgens veel respondenten toch vaak voor 'de veilige kandidaat' kiezen; dat is codetaal voor iemand die op de vacaturehouder zelf lijkt en het zijn overigens ook precies die woorden (of: 'safe pair of hands') die het probleem in stand houden. Het lukt DGABD dus heel vaak niet om de vacaturehouder voor een diversiteitskandidaat te laten kiezen. In een aantal gesprekken werd de wens uitgesproken om DGABD een stevigere eigen positie in te laten

99 DGABD (2023, 29 september). *Rapportage zelfevaluatie directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Intern document – Ten behoeve van de visitatiecommissie.*

nemen in die keuze, precies vanwege dat feit; anderen leggen het accent juist bij de vacaturehouders zelf en zeggen dat zij moeten veranderen, omdat het zonder hen sowieso niets wordt. Voor beide richtingen is de onderliggende analyse dat het advies van DGABD nu 'te vriendelijk' is, waardoor het gemakkelijk genegeerd wordt als het spannend blijkt. Het is in dit samenspel tussen DGABD en vacaturehouders dat een oplossing gevonden zal moeten worden om de ambitie van een diverse en inclusieve Rijkstop waar te maken. DGABD kan diversiteit en inclusie niet op peil brengen, maar DGABD kan er wel veel meer aan doen; én zonder een veel directere interventie door vacaturehouders gaat het volgens respondenten zeker niet werken. De vraag die daarmee ontstaat is wat de positie van DGABD ten aanzien van vacaturehouders zou moeten zijn?

Naast dit meer fundamentele punt zien respondenten ook allerlei concrete aangrijpingspunten voor onmiddellijke actie. Zo zien zij potentie in het actief werven en ontwikkelen van diversiteitskandidaten met potentieel in de schalen veertien en daaronder en het actiever ondersteunen van de ontwikkeling van diversiteitskandidaten in de schalen hoger dan veertien. Ze pleiten voor (het trainen van) meer bewustzijn van mogelijke biases in het werving- en selectieproces, kunnen zich voorstellen dat DGABD voor sommige functies shortlists aan zou leveren met daarop exclusief diversiteitskandidaten en zien de grote meerwaarde van meer diversiteit in de voorselectiecommissie.

3.9 Wat gesprekspartners verder ter sprake hebben gebracht

We besluiten dit hoofdstuk met enkele bevindingen die niet direct op een thema van toepassing zijn, maar die gesprekspartners wel relevant achten voor DGABD om de kwaliteit van de top van de Rijksoverheid te waarborgen. Deze laatste bevindingen richten zich – net als veel van de voorgaande bevindingen – niet alleen op de rol van DGABD, maar ook op de andere actoren in het DGABD-ecosysteem en de interactie tussen DGABD en deze actoren.

- *Uitstroom*

Uit het visitatieonderzoek blijkt dat DGABD voornamelijk gericht is op het organiseren van instroom, de werving van nieuwe aanwas voor de ABD-doelgroep, en doorstroom, het vervullen van ABD-vacatures met huidige ABD'ers en de ontwikkeling van die ABD'ers. Uitstroom, het afscheid nemen van ABD'ers, lijkt slechts beperkt onderdeel uit te maken van wat DGABD doet, terwijl uitstroom óók cruciaal is voor het functione-

ren van de top van een organisatie. Het beeld van sommige gesprekspartners is dat het bespreken van niet-functioneren een belangrijke stap is die voorafgaand een eventuele uitstroom plaatsvindt. Gesprekspartners hebben echter de indruk dat niet-functioneren niet altijd op tijd bespreekbaar wordt gemaakt en dat daarop niet altijd adequate actie wordt ondernomen. Volgens DGABD wordt niet-functioneren wel degelijk besproken, maar vanwege de vertrouwelijke aard ervan wordt er weinig ruchtbaarheid aan gegeven. Dat is ook goed en zorgvuldig. Tegelijkertijd merken we dat het in de beeldvorming en ook voor ABD'ers zelf niet altijd duidelijk is hoe en door wie het functioneren precies wordt beoordeeld, en wat eventueel zou kunnen leiden tot de beëindiging van een functie (zie ook het thema functioneren topambtenaren, 3.3). Sommige ABD'ers hebben aangegeven behoefte te hebben aan een duidelijk performancebeleid dat DGABD in samenspraak met het SGO tot stand kan brengen. Meer expliciete aandacht voor uitstroom, en strategie daarvoor, zou daar goed in passen.

- *Contact met ABD-alumni*

Gerelateerd aan het onderwerp uitstroom is het gebrek aan contact met ABD'ers die ervoor gekozen hebben hun functie bij het Rijk te verlaten. Gesprekspartners uit die categorie hebben aangegeven zich erover te hebben verbaasd dat zij niets meer van DGABD hebben gehoord tijdens of na hun vertrek. DGABD geeft aan dat exitgesprekken worden gevoerd, maar er zijn ook gesprekspartners die zeggen een dergelijk gesprek niet te hebben gevoerd. Gesprekspartners zien echter de belangrijke meerwaarde van contact met ABD-alumni: een gesprek over hun beslissing kan inzicht geven in de redenen van hun vertrek en de betekenis daarvan voor het functioneren van huidige ABD'ers. Bovendien vormen de ABD-alumni een potentiële wervingspool voor toekomstige vrijkomende ABD-functies. DGABD hanteert niet het principe *'up-or-out'*, maar eenmaal 'out' ben je er wel helemaal uit. Juist het behouden van contact kan de beschikbaarheid voor latere instroom en netwerkvorming vergroten.

- *DGABD dient zowel vacaturehouder als kandidaat*

Voor veel thema's is in gesprekken de positie van DGABD naar voren gekomen die het behalen van de ambities op die thema's moeilijk maken. Denk bijvoorbeeld aan het behalen van diversiteitsambities zonder stevig in te kunnen gaan tegen de voorkeuren van de vacaturehouder. Er is echter nog een inherente ingewikkeldheid omtrent de positie van DGABD die gesprekspartners van buiten het Rijk ter sprake hebben gebracht, namelijk het feit dat DGABD zowel het belang van de vacaturehouder als het belang van de kandidaat behartigt. In veel van de procedures die DGABD verzorgt voor TMG-vacatures, bestaat de kandidatenlijst namelijk

geheel of voornamelijk uit TMG'ers, voor wie DGABD ook werkgeverstaken vervult. Normaliter kunnen werving- en selectiebureaus zich helemaal richten op wat de vacaturehouder vraagt, maar DGABD moet óók in het oog houden wat voor de betreffende ABD'er op dat moment het beste werkt. Zo kan het gebeuren dat een shortlist wordt gevuld met ABD'ers die aan het einde van hun termijn zijn of actief op zoek zijn naar een nieuwe plek, en er minder aandacht is voor kandidaten van buiten de ABD-doelgroep. Dat is geen verwijt aan DGABD, maar wordt veroorzaakt door de wijze waarop het ABD-stelsel is ingericht. Het is belangrijk om die ingebouwde spanning hier expliciet te onderkennen, omdat deze ook een belangrijke verklaring is voor de tegenstrijdigheden die respondenten vaak benoemen.

4. Conclusie en aanbevelingen

4.1 Er is veel bereikt, maar de ambities reiken verder dan de mogelijkheden

Bij de vorming van de ABD in 1995 kreeg DGABD (toen Bureau ABD genoemd) de taak om het personeelsbeleid van de ABD te ontwikkelen en uit te voeren. Sindsdien heeft DGABD zich steeds verder ontwikkeld naar een 'operationele MD-organisatie', stelt USBO Advies in haar evaluatierapport vast.[100] USBO Advies heeft een aantal aanbevelingen geformuleerd voor DGABD en zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, is door DGABD veel inspanning geleverd in de opvolging daarvan.

Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, blijkt ondanks de kritiek waardering voor wat DGABD tot nu toe heeft weten te bereiken. Er is sprake van een grote professionaliseringsslag in de processen, wat in het bijzonder heeft geleid tot betrouwbaarheid en hygiëne in de procedures van werving en selectie. Ook is er sprake van een rijk opleidingsaanbod, wat laat zien dat er veel aandacht is voor de continue ontwikkeling van de ambtelijke top van de Rijksoverheid. Een van de grootste verdiensten van DGABD is dat het heeft bijgedragen aan de ontkokering en het stimuleren van Rijksbreed denken, en daarmee heeft waargemaakt waartoe de ABD ruim 25 jaar geleden is opgericht. De eilanden en koninkrijkjes zijn doorbroken. Het opheffen van de ABD, en daarmee DGABD, is dan ook een door (bijna) niemand gewenst scenario. Het is voor velen een schrikbeeld waarin de Rijksdienst teruggaat in de tijd naar een niet-bestaand beter verleden. Geïnterviewden zien de oplossing eerder in de richting vooruit waarin de problemen rond de ABD met zinvolle volgende stappen worden aangepakt.

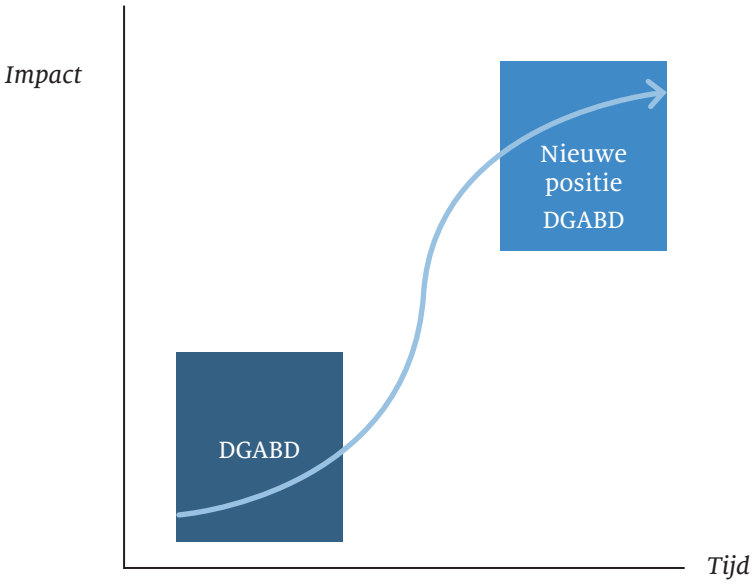
We zien dat DGABD de opvolging van de aanbevelingen van USBO Advies nu vooral instrumenteel goed heeft opgezet; men heeft gedaan wat USBO Advies heeft aanbevolen. In de zelfevaluatie van DGABD gaat vooral aandacht uit naar het laten zien van wat er gedaan is en welke acties zijn ondernomen. De vraag van de minister of de maatregelen die zijn toegezegd naar aanleiding van het rapport van USBO Advies, zijn uitgevoerd en

100 USBO Advies / Universiteit Utrecht. *Kwaliteit van mobiliteit. De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)*. December 2020.

geïmplementeerd, kan dan ook bevestigend worden beantwoord: DGABD heeft de maatregelen uitgevoerd en op een aantal thema's heeft dat tot concrete verbeteringen geleid. Het is duidelijk dat DGABD nu aandacht heeft voor het beperken van al te grote mobiliteit en het vergroten van domeinexpertise en uitvoeringservaring in de top. Er wordt daarnaast meer gedaan om zicht te houden op het functioneren van topambtenaren. Ook heeft DGABD eerste stappen gezet richting een strategischere invulling van diens taak.

We zien echter ook dat veel van de grotere onderliggende ambities daarmee niet kunnen worden behaald. Vaak geldt dat precies voor een aantal van de belangrijkste onderwerpen waarop DGABD impact wil en moet maken. DGABD werkt nu bijvoorbeeld wel transparanter, maar het achterliggende doel van meer vertrouwen en positievere beeldvorming is niet per se gehaald. En hoewel er meer aandacht is voor diversiteit en inclusie dan voorheen, is het achterliggende doel van een radicaal meer diverse en inclusieve Rijksdienst nog bij lange na niet in beeld. Het pad daarnaartoe is nog maar voorzichtig ingezet. En zie ook de visie op publiek leiderschap die er weliswaar *is*, en die ook veelvuldig wordt ingezet, maar die nog niet zorgt voor een meer strategisch en verbindend narratief voor het topmanagement van de Rijksdienst. Met andere woorden: de visie is er wel, maar leeft (nog) niet.

In de huidige situatie is er dus een gat tussen wat DGABD heeft bereikt en wat de aan DGABD gestelde doelen en ambities zijn; dat is in figuur 5 geïllustreerd. Nu bevindt DGABD zich linksonder in het schema en bij die positie hoort de constatering dat er voortgang is geboekt ten aanzien van de oorspronkelijk gestelde doelen, zoals de ontkokering van de Rijksoverheid. De nieuw geformuleerde ambities reiken echter verder dan wat DGABD binnen de huidige kaders kan bereiken. Om de door DGABD gewenste grotere impact te realiseren zijn een stevigere positionering en bevoegdheden om te kunnen sturen nodig; het bestaande is daarvoor niet toereikend. Daarvoor is het nodig de positie van DGABD te verzwaren en ook gerichte verzwaringen in de omgeving van DGABD aan te brengen. Met deze verzwaring kan DGABD de verder weg gelegen ambities en doelen gaan realiseren, zoals in het vlak rechtsboven in figuur 5 weergegeven is. Vanuit die nieuwe positie is het realistischer om de gestelde ambities daadwerkelijk te bereiken en de impact van DGABD te vergroten. Het huidige DGABD heeft deels bereikt wat het kon, voor de volgende fase is een verzwaarde DGABD nodig (in combinatie met concrete verzwaringen bij anderen in het ABD-ecosysteem).



Figuur 5. *Verzwaring is nodig voor het vergroten van impact.*

4.2 De ambitie van topambtelijk vakmanschap

Bij het opnieuw bepalen van de positionering van DGABD past een verzwaarde missie van DGABD. DGABD positioneert en profileert zich nu als een operationele MD-organisatie met professionele en kwalitatief hoogwaardige procedures voor de instroom, doorstroom en uitstroom en de ontwikkeling van de ambtelijke top van de Rijksoverheid. Wanneer DGABD hieruit redeneert, worden de geformuleerde doelstellingen op de zeven thema's (zoals in hoofdstuk 3 beschreven) vooral instrumenteel ingevuld en richten verbeteringen zich vooral op bestaande procedures.

DGABD heeft echter de potentie om een meer betekenisvolle impact te hebben op het functioneren van de overheid. Dat laten de ambities op de zeven thema's ook zien: die reiken verder dan het optimaliseren van bestaande procedures en vereisen een meer strategische opstelling. Zo gaat het bij diversiteit en inclusie niet alleen om het werven van diversiteitskandidaten en het verhogen van de bijbehorende percentages die zichtbaar maken hoe divers het ambtenarenapparaat is. De achterliggende gedachte is om ervoor te zorgen dat de top van de Rijksoverheid representatief is en aansluiting vindt bij de gehele samenleving. Het is belangrijk dat burgers vertrouwen hebben in het instituut en daarin speelt herkenbaarheid een grote rol. Vergelijkbaar: bij aandacht voor uitvoering gaat het niet alleen maar om het hebben van werkervaring in een uitvoeringsorganisatie. Veel belangrijker zijn de competenties die daarmee gepaard gaan,

namelijk of je in staat bent de praktische haalbaarheid van zaken te beoordelen omdat je continu weet hebt van wat er in de samenleving gebeurt. Op die manier kan de ambtelijke top bijdragen aan de kloof tussen de samenleving en 'wat er in Den Haag gebeurt' die nu soms ervaren wordt.

De zeven thema's zijn essentiële middelen om een grotere onderliggende ambitie te bereiken, namelijk het betekenisvol maken van het begrip topambtelijk vakmanschap. Dat is ook wat ABD'ers in de gesprekken hebben gezegd: men is trots om voor de publieke zaak te werken, maar dat wordt nog onvoldoende uitgedragen door DGABD. En precies daarin is een waardevolle rol voor DGABD gelegen. In het huidige politieke klimaat is het niet altijd aantrekkelijk om topambtenaar te zijn. Verschillende affaires hebben ertoe geleid dat topambtenaren onder een vergrootglas en soms onder vuur zijn komen te liggen. De verwachtingen die er zijn van de overheid, zijn hoog, maar het vertrouwen is laag. De maatschappelijke uitdagingen zijn complex en crises doen zich achter elkaar voor. De ABD ziet zich continu voor nieuwe uitdagingen gesteld en zou geholpen zijn met een gezaghebbend DGABD dat van betekenis is in het publieke debat en richting geeft aan de wijze waarop topambtelijk vakmanschap wordt ingevuld.

Het aanbrengen van focus is ook nodig in het leer- en ontwikkelaanbod. DGABD kan meer impact hebben door het leer- en ontwikkelaanbod voortaan te richten op het waarmaken van de ambitie van topambtelijk vakmanschap en het zorgen voor inhoudelijke verbinding binnen de ABD-doelgroep. Dit vraagt van DGABD ook om te durven kiezen om minder te doen. DGABD hoeft immers niet zelf alle opleidings- en ontwikkelactiviteiten te ontwikkelen, maar kan dit ook aan andere partijen overlaten. Op deze manier ontstaat er meer ruimte op de activiteiten met échte impact.

De missie die past bij de nieuwe positie van DGABD, zou gericht moeten zijn op het functioneren van de Rijksoverheid in brede zin. DGABD kan een betekenisvolle bijdrage leveren aan een Rijksoverheid die dichtbij de burger staat en in staat is om complexe, maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Een Rijksoverheid die échte oplossingen kan bieden voor de problemen die in de samenleving spelen, heeft een top nodig die daarin het voortouw kan nemen. DGABD kan daaraan bijdragen. Dat hoeft DGABD niet alleen te doen. Het opereert in een ecosysteem waarin actoren samenwerken aan een professioneel ABD-stelsel. Dat kan in de eerste plaats door de kennis en expertise van de ABD-doelgroep zelf te benutten, een uitnodiging die meerdere ABD'ers tijdens de gesprekken met de visitatiecommissie expliciet hebben uitgesproken.

4.3 Aangrijpingspunten voor het vergroten van de impact van DGABD

Om meer impact te maken, is het nodig de positie van DGABD op specifieke plaatsen te verzwaren én om ook op andere plaatsen in het ABD-ecosysteem verzwaringen aan te brengen. De huidige positie en werkwijze van DGABD als operationele MD-organisatie zijn niet toereikend om de ambities waar te maken. We onderscheiden drie aangrijpingspunten om de positie van DGABD te versterken, waarbij we ons richten op DGABD, het SGO en individuele TMG'ers, en de verbinding tussen DGABD en het directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie (DGOO).

Verzwaring van de inhoudelijke en strategische positie van DGABD

DGABD heeft na te denken over de eigen (ver)houding ten opzichte van de andere partijen in het ABD-ecosysteem. Uit de gesprekken komt naar voren dat DGABD een stevigere positie zou mogen innemen als het gaat om de eigen adviserende rol in het personeelsbeleid. Soms wordt een advies van DGABD zo gebracht dat de ontvanger weinig moeite heeft het advies te negeren. Woorden als 'moed' en 'lef' zijn veel gebruikt wanneer het ging over de gewenste taakinvulling van DGABD. De moed om bijvoorbeeld tegen een vacaturehouder in te gaan die het advies van DGABD aan zich voorbij laat gaan. En lef in de zin van meer zichtbaarheid: laat maar zien waar je voor staat. Deze eigenschappen kunnen bij de nieuwe positionering dan ook een belangrijk onderdeel uitmaken van het profiel van medewerkers van DGABD en in het bijzonder van de nieuw te werven directeur-generaal ABD.

DGABD heeft een meer stellende inbreng nodig om de ambities op de thema's diversiteit en inclusie, aandacht voor uitvoering, domeinspecifieke expertise en opgavegericht werven en selecteren te bereiken. Op deze thema's werkt DGABD nauw samen met de departementale vacaturehouders. We hebben vaak gehoord dat DGABD ondersteunend is in het selectieproces en de vacaturehouder bepaalt wie er uiteindelijk geselecteerd wordt. Dit zorgt ervoor dat de keuze toch vaak valt op de 'veilige' eindkandidaat, iemand met wie de vacaturehouder al bekend is of van wie de achtergrond in ieder geval herkenning oproept. Of dat zo is, kunnen we niet verifiëren, maar wat we wel kunnen vaststellen is dat DGABD de uiteindelijke keuze *niet* maakt. Dat is inderdaad in belangrijke mate aan de vacaturehouder. Hier zou DGABD meer directe invloed moeten kunnen uitoefenen én de vacaturehouders zouden hier zelf meer gedeeld eigenaarschap voor moeten tonen. Zo kunnen zij samen tot betekenisvolle verandering in de top van Rijksdienst komen.

We zien hiertoe veel bereidheid. Zowel bij de vacaturehouder als bij DGABD bestaat de wens om de ambities wél waar te maken. Om deze dynamiek te doorbreken is het dus nodig dat DGABD meer tegenkracht biedt, meer optreedt als *countervailing power* ten opzichte van de departementale vacaturehouders. Wanneer duidelijk wordt dat de vacaturehouder toch wil kiezen voor de veilige kandidaat, in plaats van de kandidaat die vanuit een diversiteitsachtergrond en met domeinspecifieke kennis net zo goed of zelfs beter bij de opgave past, kan DGABD steviger positie innemen. Dat is ingewikkeld, omdat DGABD met de vacaturehouder een vertrouwensrelatie heeft opgebouwd. Het is dan geen gemakkelijke opgave om aan het einde van een langdurig werving- en selectieproces waarin samen is opgetrokken, het tegengeluid te laten horen – niet gemakkelijk, maar wel nodig.

Om impact te maken op de thema's aandacht voor uitvoering, domeinspecifieke expertise en opgavegericht werven en selecteren is het daarnaast nodig dat DGABD visie ontwikkelt over wat het daadwerkelijk vraagt van (teams van) topambtenaren om urgente, maatschappelijke problemen aan te pakken. Te beperkte opvattingen over wat als vakinhoudelijke kennis kwalificeert of over hoe belangrijk 'Haagse ervaring' wel of niet zou zijn, zijn geproblematiseerd door veel gesprekspartners. DGABD zou kunnen aansluiten bij hoe de WRR invulling geeft aan vakmanschap en vakkennis. De WRR heeft het bijvoorbeeld over de 'deskundigheidsmix' die de Rijksdienst nodig heeft om aan te kunnen sluiten bij wat er in de samenleving speelt én met kennis van zaken te kunnen functioneren. DGABD zou daarbij ook meer op team-niveau kunnen bezien of de benodigde expertise aanwezig is.

Ook voor het thema transparantie is het belangrijk dat DGABD steviger positie inneemt. Meer strategisch werken aan profilering is nodig. Voor transparantie bestaat immers geen objectieve en algemene maat; het is behalve een aantal concrete, verifieerbare stappen ook altijd een proces van beeldvorming, vertrouwen en beleving. De eerste concrete, verifieerbare stappen zijn gezet; de beeldvorming over transparantie is er nog niet aanwijsbaar mee verbeterd. Het is een terechte vraag of dat DGABD te verwijten is – in ieder geval slechts beperkt –, maar de consequenties ervan zijn heel reëel en schadelijk voor DGABD. Dat maakt dat handelen hier nodig is. DGABD moet zichzelf steviger positioneren en zich uitspreken op de thema's die voor de Rijksdienst vanuit strategisch oogpunt belangrijk zijn. Dat leidt dan tot een meer autonome en zichtbare positie van DGABD, die een eigen visie heeft op wat er nodig is om de kwaliteit van de top van de Rijksoverheid te waarborgen en verbeteren. Dat kan leiden tot meer spanning en wrijving ten opzichte van andere actoren,

maar biedt ook een meer eigenstandige, strategische positie van DGABD om impact te kunnen maken.

De implementatie van de visie op publiek leiderschap kan door DGABD meer in samenhang worden bezien met het leer- en ontwikkelaanbod voor ABD'ers. Nu bouwt de leer- en ontwikkelagenda voort op de visie, maar wordt de visie verder niet doorleefd binnen de ABD-doelgroep. Daarbij komt dat het leer- en ontwikkelaanbod op dit moment breed en veelomvattend is, waaruit blijkt dat DGABD leren en ontwikkelen belangrijk acht, maar wat er ook toe leidt dat focus en scherpte missen. De inhoudelijke positie van DGABD kan worden verstevigd door het leer- en ontwikkelaanbod voortaan te richten op het waarmaken van de ambitie van topambtelijk vakmanschap en het creëren van inhoudelijke verbinding binnen de ABD-doelgroep. Dit zou kunnen worden bereikt door het organiseren van interdepartementale bijeenkomsten om dilemma's met betrekking tot actuele kwesties (zoals bijvoorbeeld recentelijk de oorlog tussen Israël en Hamas), maar ook structurele kwesties (zoals bijvoorbeeld inclusief leiderschap) in een veilige setting met elkaar te delen en te bespreken. In gesprekken is deze behoefte verwoord en het is een manier om gezamenlijk met de ABD-doelgroep te bepalen wat publiek leiderschap in de praktijk (en bijvoorbeeld ook op de andere zes thema's van DGABD) nu eigenlijk betekent. Dat betekent wel dat DGABD deelname aan het leer- en ontwikkelaanbod moet kunnen verplichten, zodat de vrijblijvendheid ervan wordt weggenomen en de leerinterventies daadwerkelijk kunnen bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de Rijksdienst. Een dergelijke bevoegdheid tot verplichting moet echter in samenspraak met het SGO gebeuren.

Gerichte verzwaringen en verantwoordelijkheid bij individuele TMG'ers en het SGO

De toerusting van DGABD alleen is niet afdoende voor het halen van de gestelde doelen, daarvoor is ook verzwaring bij anderen in het ABD-ecosysteem nodig. De TMG maakt onderdeel uit van en geeft leiding aan de Rijkstop; daarmee 'maken' individuele TMG'ers de Rijkstop en hebben zij een belangrijke rol in het waarmaken van de ambitie van topambtelijk vakmanschap. Het SGO is door gesprekspartners benoemd als belangrijk forum waarin TMG'ers sturing kunnen geven op het functioneren van de ABD. Het SGO is namelijk het overleg waarin de secretarissen-generaal kunnen besluiten DGABD van een andere positionering te voorzien.

Het SGO en individuele TMG'ers zijn dus in de positie om met hun handelen eigenaarschap voor de verbetering van de Rijksdienst te tonen. Ze kunnen daarbij zelf leiderschap tonen en voorbeeldgedrag laten zien én DGABD meer ruimte geven om vanuit strategisch MD-perspectief

richting te geven. Zo nemen zij samen met DGABD eigenaarschap voor de ontwikkeling van de Rijksdienst en het bereiken van de maatschappelijke impact die nodig is. Daarnaast is het van belang dat de TMG en het SGO de verantwoordelijkheid voelen om meer verbinding binnen de ABD-doelgroep te creëren. Dat kan door het verplicht stellen van bepaalde leerinterventies, die door DGABD worden aangeboden en zo bijdragen aan het vergroten van het ambtelijk vakmanschap van de Rijksoverheid.

Wat daarbij ook zou helpen, is dat DGABD de informatie krijgt om structureel zicht te hebben en houden op het functioneren van topambtenaren. Die informatie bevindt zich nu bij de verschillende ministeries, niet bij DGABD. DGABD krijgt vaak geen toegang tot informatie over het functioneren van ABD'ers. DGABD heeft dit ondervangen door het anders inrichten van de schouw, maar het is de vraag of dit voldoende is om te weten hoe de Rijkstop daadwerkelijk opereert. Het verdient overweging om DGABD hier meer bevoegdheden te geven – met uiteraard borging van de vertrouwelijkheid –, zodat meer actuele informatie bij de departementen kan worden ingewonnen over het functioneren van de ABD-doelgroep.

Een meer strategische verbinding met DGOO

Het vergroten van de impact van DGABD vereist ook meer strategische verbinding met het directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie (DGOO), voor het versterken van de 'aanvoer' voor de ABD en het wegnemen van een aantal structurele beperkingen daarin. Pas vanaf een zeker schaalniveau komen ambtenaren voor toetreding tot het ABD-stelsel in aanmerking. Er is nu sprake van een zekere disconnect tussen departementaal HR-beleid en het ABD-beleid. Zo zijn keuzes over instroom via bijvoorbeeld het Rijkstraineeship en andere kanalen van groot belang. Ook is het belangrijk dat verschillen in inschaling tussen uitvoering en beleid worden aangepakt; nu opereren managers in de uitvoering soms op ABD-niveau, maar is dat in hun inschaling niet terug te zien. Hier kan DGABD niet veel aan doen, maar hier kan versterking van de verbinding met DGOO wél het verschil maken. Het vergroten van de impact van DGABD vraagt namelijk om het hebben van duidelijk Rijksbreed beleid voor wat betreft de benoemingen en ontwikkeling van topambtenaren, waar aandacht voor diversiteit een belangrijk onderdeel van moet zijn.

Deze punten kunnen DGABD, individuele TMG'ers en het SGO, en DGOO aangrijpen om ervoor te zorgen dat DGABD zich steviger kan positioneren in het ABD-ecosysteem. Door DGABD in positie en verantwoordelijkheid te verzwaren, en deze verantwoordelijkheden ook veel meer inhoudelijk en strategisch in te vullen, is het mogelijk om de komende twee tot vier

jaar écht impact te maken en de gestelde doelen en ambities te realiseren. Daarbij is het voor het waarborgen van de kwaliteit van de top van de Rijksdienst noodzakelijk dat er zo spoedig mogelijk stappen worden gezet op het vergroten van de diversiteit in de Rijkstop, het gelijkstellen van de uitvoering aan beleid en het werkelijk doorleven van wat publiek leiderschap inhoudt. Juist op deze thema's is een waardevolle rol voor DGABD gelegen en kan DGABD grote impact maken.

4.4 Verzwaring voor meer impact – aanbevelingen van de commissie

Verzwaring van de positie van DGABD is mogelijk door in te zetten op de volgende punten:

- Een meer stellende inbreng van DGABD in het werving- en selectieproces, zodat de doelen rond diversiteit en inclusie, externe instroom, opgavegerichte werving en versterking van het uitvoeringsperspectief in de top van de Rijksdienst worden behaald.
- Aansluiten bij het idee dat is aangereikt door de WRR om te kijken naar de deskundigheids*mix* die nodig is voor goed functioneren van het Rijk en daarmee ook meer op team-niveau te analyseren welke kennis aanwezig en nodig is.
- Meer inhoudelijk-strategische profilering door DGABD over de visie op leiderschap in het algemeen, maar rond actuele en urgente maatschappelijke vraagstukken en rond het onvervulde potentieel van de eigen centrale doelstellingen in het bijzonder.
- Meer verplichtende inzet op deelname aan specifieke delen van het leer- en ontwikkelaanbod én tegelijkertijd meer focus aanbrengen in dat aanbod op ambtelijk vakmanschap en inhoudelijke verbinding binnen de ABD-doelgroep. Daarbij hoort ook het durven kiezen voor minder (zelf) doen en het aan anderen laten van opleidings- en ontwikkelactiviteiten.
- Meer nadrukkelijk en expliciet mede-eigenaarschap door individuele TMG'ers en het SGO voor de top van de Rijksdienst en meer direct commitment van hen aan rijksbrede doelen, bijvoorbeeld rond diversiteit en inclusie.
- Meer verplichtende informatiedeling tussen de departementen en DGABD over het functioneren van topambtenaren ten behoeve van een sterkere informatiepositie van DGABD op dit vlak.
- Versterken van de koppeling met DGOO om de voor DGABD gestelde doelen ook te vertalen naar structurele inzet voor het 'lagere' deel van de overheid, zodat ook de vijver voor ABD-instroom meer divers, gevarieerd en maatschappelijk representatief wordt.