

Samenvatting

Kwaliteit van mobiliteit:

De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)

COLOFON

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

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

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

© 2020 USBO advies

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

Samenvatting

Achtergrond, vraagstelling en aanpak

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

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Wat zijn de uitgangspunten van het stelsel van de Algemene Bestuursdienst (ABD), hoe werkt dit stelsel in de huidige praktijk en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de toekomstbestendigheid van het stelsel, mede in het licht van de veranderende omgeving waarin Bureau ABD opereert?* Het onderzoek is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) uitgevoerd door onderzoekers en academisch adviseurs van het departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht.

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

De Algemene Bestuursdienst (ABD)

De ABD is de verzamelnaam voor ongeveer 1.400 managementfuncties in schaal 15 en hoger bij de Rijksoverheid, uiteenlopende functies in beleid, uitvoering en toezicht. De hoogste functies vormen de *Topmanagementgroep* (TMG) (schaal 19 en enkelen 18): 88 secretarissen-generaal (SG), plaatsvervangend secretarissen-generaal, directeuren-generaal (DG), inspecteurs-generaal (IG), managers van grote uitvoerende diensten, directeuren van planbureaus, adviseurs van ABDTOPConsult en enkele hiermee gelijkgestelde functies. TMG-leden zijn sinds 2000 in dienst van het ministerie van BZK. De ABD *Topmanagers* (schaal 16-18) en ABD *Managers* (schaal 15) vallen onder de ministeries.

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

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

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

Interpretatiekader

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

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

doordacht en evenwichtig moeten zijn, zodat zij kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de Rijksoverheid. De volgende vragen zijn dan leidend.

Laag 1: MD-stelsel

Lukt het de ABD om de werving & selectie, mobiliteit, ontwikkeling en beoordeling van (top)ambtelijke managers zodanig te organiseren dat bijgedragen wordt aan: juiste man/vrouw op de juiste plek, benodigde mobiliteit, gerichte opleiding en ontwikkeling, beoordeling op de juiste criteria? Concreet, is er een herkenbaar MD-instrumentarium? Is er een duidelijke formele aanpak? Zijn er herkenbare procedures? Worden de instrumenten consistent en adequaat toegepast? Wat zijn de ervaringen met de ABD?

Laag 2: Leidende ambtelijke managers

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

Laag 3: Beroepsgroep

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

Laag 4: Institutioneel mechanisme

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

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

Bevindingen (algemeen): ontwikkeling, identiteit, en positionering

Voordat we het ABD-stelsel, de ervaringen hiermee en de effecten hiervan analyseren vanuit het lagenmodel schetsen we kort de historische evolutie, identiteit en positionering van de ABD. In de jaren '90 waren er meerdere dwingende redenen voor de oprichting van de ABD: 1) *te lang zittende topambtenaren*, die machtiger bleken dan politieke bestuurders, resulterend in *een te gebrekkig politiek primaat*; 2) *te weinig vernieuwing* en *te veel verkokering*, met ambtelijke carrièrelijnen binnen één departement; 3) *te weinig professioneel management*, mede in relatie tot de opkomende zakelijkheid ('new public management'). Bij de oprichting van de ABD heeft men in Nederland met name naar het Verenigd Koninkrijk gekeken, naar de Britse 'Senior Civil Service' met een 'Head of Civil Service'. Deze dwingende redenen om een ABD op te hebben, zijn niet verdwenen.

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

Sterk op MD gerichte inhoudelijke invulling

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

Complexe institutionele ophanging

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

het SG-Overleg samen ambtelijk 'eigenaar' van de ABD, maar dat impliceert geen eenduidige collectieve verantwoordelijkheid. De DGABD zelf is geen ambtelijk boegbeeld van de Rijksoverheid.

'Beeldenstrijd' rond de ABD

De complexiteit wordt versterkt door beeldvorming rond de ABD, die zich afspeelt in de politieke arena, in de pers en ook intern binnen de Rijksdienst. Bureau ABD, haar leiding of een andere representant van de ambtelijke top speelt geen actieve en/of herkenbare rol in deze beeldvorming. Van 1995 tot ongeveer 2007 was de ABD vooral een vernieuwende oplossing die navolging verdiende. In de periode daarna ontstonden de eerste 'haarscheurtjes' in de reputatie van de ABD. De ABD kan de uiteenlopende verwachtingen niet (meer) waarmaken.

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

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

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

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

Bevindingen (specifiek): aanpak, ervaringen en effecten

Laag 1: passende MD-aanpak?

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

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

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

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

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

Op geaggregeerd niveau wordt weinig over de functieverblijfstijd gerapporteerd (bijvoorbeeld in jaarverslagen). Voor de buitenwereld is de gemiddelde zittingsduur voor de verschillende ABD-populaties niet transparant. Pas sinds 2018 rapporteert Bureau ABD de gemiddelde

functieverblijftijd van TMG'ers (en pas sinds 2019 de gemiddelde functieverblijftijd van niet-TMG'ers). In 2019 was dit 4,3 jaar. In het jaar 2000 zat 79% van alle ABD'ers korter dan 5 jaar op functie; in 2015 was dit 92%.

Laag 2: Leidende managers?

Om zicht te krijgen op het functioneren van de ambtelijke top wordt de TMG-groep geschouwd, met nadruk op de DG's (door de SG's via het SGO). De SG's zelf worden door hun bewindspersonen beoordeeld. Niet-TMG'ers worden binnen het eigen departement, 'in de lijn', door hun leidinggevenden beoordeeld en ook geschouwd, ondersteund door Bureau ABD. Op de beoordelingen van niet-TMG'ers heeft Bureau ABD geen direct zicht; Bureau ABD heeft geen toegang tot hun functioneringsverslagen.

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

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

Laag 3: Beroepsgroep van ambtelijk management?

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

Laag 4: Institutionele effecten?

Mede dankzij het stelsel ABD is de *gender*verhouding in de top steeds meer in balans gekomen; het formele streefpercentage van 30% vrouw is inmiddels ruim behaald. Verder blijkt het aantrekken van kandidaten van buiten de Rijksoverheid voor de TMG-groep redelijk goed te lukken. Voor niet TMG'ers is dat beperkter. Als het gaat om andere uitingen van diversiteit, dan heeft de ambtelijke top nog een weg te gaan. Zo komen TMG'ers steeds vaker uit de Randstad, en zijn Haagse topambtenaren merendeels 50+. De ABD-groep zonder TMG lijkt de laatste jaren wel iets te verjongen.

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

Beperkte relaties tussen de vier lagen

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

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

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

Conclusies

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

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

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

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

Laag 2: Weinig inhoudelijk aanpak, gebrekkig zicht op functioneren

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

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

Laag 3: Professioneel maar gesloten managementcorps

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

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

Laag 4: Gecompliceerd politiek-ambtelijk samenspel, weinig weerwoord

Het stelsel ABD is ondanks de formele ambities moeilijk te relateren aan de versterking van de kwaliteit van de Rijksdienst, vooral ook omdat de ABD en ministeries daarvoor weinig tot geen houvast bieden. Ondertussen is de ABD speelbal van politieke zorgen geworden, en daar komt weinig weerwoord op, mede door de precaire aard van het politiek-ambtelijke samenspel.

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

Kortom, een weinig strategisch stelsel

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

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

Aanbevelingen

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

Bureau ABD

- Ontwikkel een nieuwe en inhoudelijke visie op 'het vakmanschap van ambtelijke managers'
- Versterk het profiel (of identiteit) van 'de ABD', voorbij dat van operationele 'MD-organisatie'
- Verhelder de MD-procedures en -routes, voor kandidaten, instromers en buitenstaanders
- Werk toe naar minder persoonsgerichte en meer opgavegerichte werving & selectie, met speciale aandacht voor vitale en gevoelige plekken en specialistische opgaven
- Stimuleer mobiliteit, maar pas de '3-5-7-regel' minder strikt en minder generiek toe

- Ontwikkel jaarverslaglegging met duidelijke prestatie-indicaties voor in-, door- en uitstroom, zittingstermijnen, diversiteit, en kwaliteit
- Werk aan meer structurele signalering van ontwikkelingen in de kwaliteit van ambtelijk management, met meer systematisch inzicht in het functioneren van de ABD-doelgroep
- Investeer in politieke signalering, in relatie tot gevoelige plekken en dossiers.

Ministerie van BZK

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

SGO

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

Kabinet

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

Parlement

- Houd in de Vaste Kamercommissie BZK periodiek technische briefings aangaande de ABD
- Organiseer meer incidenteel (jaarlijks) politiek debat met de minister van BZK (bijvoorbeeld tijdens de begrotingsbehandeling BZK)

- Organiseer structurele afstemming tussen de DGABD en respectievelijke voorzitters van Vaste Kamercommissies om signalen aangaande het functioneren van ambtelijke toppen in inhoudelijke dossiers bespreekbaar te maken
- Sta open voor meer 'ontspannen' politiek-ambtelijk samenspel (in navolging op het ongevraagde advies van de Raad van State, 2020)

Tot slot

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

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