



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



De vrijblijvendheid voorbij

Hoe een nieuwe werkwijze bij gaat dragen aan het realiseren van de ambities van de Rijksoverheid voor de samenleving.

Hoe leren, ontwikkelen en opleiden die transitie kan faciliteren.

ABDTOPconsult

Dichtbij en onafhankelijk

Voorwoord

Het overbruggen van de kloof tussen arm en rijk; de groei van de samenleving; het bieden van betaalbare zorg; het verdelen van de schaarse ruimte; zorg dragen voor veiligheid. Veel en grote uitdagingen wachten op een actieve rol van de Rijksoverheid. Tegelijkertijd, is het vertrouwen in de overheid tanende: er is veel kritiek op de manier waarop de overheid en haar medewerkers hun werk doen. De Nationale Ombudsman benadrukt hierbij het belang van persoonlijk contact, het denken in mogelijkheden en het burgerperspectief centraal stellen.¹ Dit zijn bij uitstek generieke competenties die bij het ambtelijk vakmanschap thuishoren.

Dit is geen gemakkelijke opgave omdat maatschappelijke vraagstukken noch het toekomstige systeem zich niet houdt aan de grenzen: niet aan grenzen tussen ministeries, maar ook niet aan territoriale grenzen. Het is dan ook niet voor niets dat de Ontwikkelagenda van de Rijksdienst, opgesteld door het overleg van Secretarissen-Generaal (SGO), gericht is op opgavegericht, grenzeloos en volgens de bedoeling samenwerken. Samenwerken binnen, maar ook tussen de Rijksdienst, bestuurslagen en maatschappelijke actoren.

Tegen deze achtergrond heeft het SGO aan ABDTOPConsult gevraagd om een verkenning uit te voeren naar wat er op strategisch niveau nodig is om het ambtelijk vakmanschap inclusief houding en gedrag en de benodigde aanpassing van werkwijzen te faciliteren en stimuleren. Daartoe hebben wij een brede verkenning uitgevoerd binnen de Rijksoverheid zelf, maar ook bij andere organisaties, zoals gemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Wij hebben veel gesprekken gevoerd om een beeld te krijgen van de huidige situatie als het gaat om leren, ontwikkelen en opleiden binnen de Rijksoverheid en om na te gaan wat zou kunnen helpen om het samenwerken over grenzen heen te bevorderen, daar waar dat nodig is.

Wij hebben het beeld gekregen dat er enerzijds binnen en tussen de ministeries meer aandacht dient te worden besteed aan leren, ontwikkelen en opleiden. Anderzijds zien wij dat binnen de uitvoering en het toezicht het leren, ontwikkelen en opleiden beter is geborgd, daar waar het de versterking van de inhoudelijke kennis betreft. Rijksbreed dient meer aandacht te zijn voor het borgen van het ambtelijk vakmanschap; over welke generieke competenties en kennis moeten medewerkers van de rijksdienst beschikken. Rijksbreed wordt veel overgelaten aan de medewerkers zelf die verantwoordelijk worden gesteld voor hun eigen ontwikkeling. Dat is slechts ten dele terecht. Het ontbreekt aan een vastgesteld rijksbreed beleid om te willen excelleren op zowel de inhoud als op gedragscomponenten. Daarnaast is het aanbod van opleidings- en ontwikkeltrajecten sterk gefragmenteerd. Dat er jaarlijks vele tientallen miljoenen Euro's worden uitgegeven aan het ontwikkelen van medewerkers zonder expliciet verbinding te maken met waar de ontwikkeling van de Rijksdienst en daarmee van haar medewerkers naar toe zou moeten gaan, leidt tot een grote mate van vrijblijvendheid en persoonsafhankelijkheid.

Op basis van goede voorbeelden die wij hebben aangetroffen binnen de Rijksoverheid zelf, maar ook daarbuiten, komen wij in ons advies tot handelingsperspectieven zowel ten aanzien van de structuur en de processen als met betrekking tot de cultuur. Wij plaatsen een stip op de horizon, waar stap voor stap naartoe kan worden gewerkt. Niet alles hoeft tegelijkertijd. Maak gebruik van de reeds bestaande goede initiatieven en programma's, experimenteer en leer met elkaar om te bezien welke suggesties het beste passen. Het is essentieel dat het topmanagement van de Rijksdienst hiervoor gezamenlijk beleid formuleert en hierin een zichtbare en trekkende rol speelt. De brief die het SGO begin dit jaar heeft gestuurd aan de

¹ Nationale Ombudsman, 'Jaarverslag 2023 – Burgerperspectief: een manier van doen', 2024, pag. 6

informatie van een nieuw te vormen kabinet biedt hiertoe een goede mogelijkheid. Daarin worden de hierboven genoemde vijf onderwerpen aangemerkt als zeer urgent om gezamenlijk op te pakken. Het vraagt om een transitie in het denken om dat gezamenlijk als Rijksoverheid te realiseren. De tijd van vrijblijvendheid is voorbij; zo luidt ook de titel van dit advies. Dit wordt ook onderstreept door het de huidige politieke constellatie.

Graag spreken wij een woord van dank uit aan al diegenen die ons welwillend te woord hebben gestaan tijdens onze verkenning. Wij kregen hierbij meer dan de indruk dat het vraagstuk dat ons is voorgelegd werd herkend, maar niet eenvoudig is op te lossen. Een speciaal woord van dank aan onze secretaris, Charlotte Woertman, werkzaam bij Rijksconsultants van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij heeft ons tijdens deze verkenning met raad en daad bijgestaan en een grote bijdrage geleverd.

Yardena Shitrit

Peter Heij

Judith van Dongen

ABDTOPConsult

Managementsamenvatting

Van gefragmenteerd en ongestructureerd...

Eindproduct is een Centraal opleidingshuis gericht op ambtelijk vakmanschap. Benut en bouw voort bij de totstandkoming daarvan op bestaande initiatieven, programma's en onderdelen uit het generieke aanbod. Financier dit uit bestaande middelen.

Kennis wordt gedefinieerd in een verticale en horizontale lijn. De verticale lijn betreft inhoudelijke kennis en is het domein van de afzonderlijke ministeries. De horizontale lijn: het Centraal opleidingshuis gaat over de vakmanschapscompetenties en behoort tot het collectieve domein van de ministeries.

Het huidige opleidingsaanbod is gefragmenteerd en heeft een vrijblijvend karakter. Om onze rijksambitie om opgavegericht, grenzeloos en volgens de bedoeling samen te werken te realiseren, is het nodig om te investeren in (persoonlijk) leiderschap en HR(-analytics).



Elementen uit programma's bijvoorbeeld

Dialogoog en Ethiek

Academies

Werk aan uitvoering

Grenzeloos samenwerken

€1%

Leerpleinen

Het Rijk besteedt 2% van de personeelskosten aan leren, ontwikkelen en opleiden. Splits deze in tweeën. 1% ter versterking van de verticale lijn binnen de afzonderlijke ministeries. 1% centraal naar de horizontale lijn, c.q. het opleidingshuis.

...naar rijksbreed en geïntegreerd

Het vertrouwen in de overheid en de politiek is de laatste jaren sterk gedaald. Veel mensen in Nederland maken zich zorgen over zaken die hen direct raken zoals wonen, zorg en veiligheid. De overheid is blijkbaar onvoldoende in staat om adequate antwoorden te bieden. Het dwingt na te denken over de wijze waarop beleid tot stand komt, hoe invulling wordt gegeven aan de dienstverlening en welke (maatschappelijke) organisaties erbij worden betrokken. Om hier een impuls aan te kunnen geven, hebben de secretarissen-generaal (sg's) de Ontwikkelagenda ter versterking van de Rijksdienst laten opstellen. Onderdeel daarvan is het opgavegericht, grenzeloos en volgens de bedoeling werken. Dit betekent dat de opgave centraal staat en niet de inrichting van het systeem van de afzonderlijke ministeries, toezichts- en uitvoeringsorganisaties. Het is een grote ambitie, die investering in organisaties en mensen vraagt. Om dit te kunnen realiseren moet gezamenlijk de schouders er onder worden gezet en kritisch worden gekeken naar wat departementaal kan en wat gezamenlijk op rijksniveau gerealiseerd zou moeten worden. Als Rijksoverheid (en elke individuele organisatie daarbinnen) dient men bereid te zijn om de eigen cultuur te herijken en aanpassingen door te voeren in de structuren en processen.

ABDTOPConsult is door de secretarissen-generaal gevraagd een verkenning uit te voeren naar de manier waarop een nieuwe werkwijze kan bijdragen aan het realiseren van de ambities van de Rijksoverheid voor de samenleving en hoe het leren, ontwikkelen en opleiden dat kan faciliteren. De uitkomsten van deze verkenning gaan iedereen aan en in het bijzonder de top van de Rijksdienst.

Investeren in het toekomstig vakmanschap van de 140.000 collega's binnen de Rijksoverheid is essentieel en noodzakelijk. Dit omwille van het vergroten van de effectiviteit en kwaliteit van onze dienstverlening. Er wordt binnen de Rijksoverheid al veel gedaan op het gebied van leren, ontwikkelen en opleiden. Ongeveer 2% van de totale personeelskosten, €220 miljoen, gaat naar opleidingen. Dit bedrag wordt naar rato verdeeld over de departementen en de onderliggende organisaties. De Rijksoverheid kent veel leer- en ontwikkelactiviteiten. Er wordt veel geïnvesteerd in vakmanschap en er is sprake van een grote drive bij leer- en ontwikkelprofessionals. Helaas is er sprake van een diffuus opleidingslandschap, waarbinnen de activiteiten sterk uiteen lopen en niet aansluiten op de steeds veranderende ambitie en behoefte van de Rijksoverheid en de samenleving. Er bestaan diverse leerpleinen en uit inventarisatie is gebleken dat meer dan 10.000 verschillende leeractiviteiten zijn belegd bij afzonderlijke vakacademies of in programma's.

In onze verkenning maken we onderscheid tussen twee lijnen in de professionaliteit van de ambtenaar: onder de **horizontale lijn** verstaan wij de generieke kennis en competenties ten behoeve van het ambtelijk vakmanschap rijksbreed. Deze vormen de basis voor de verbindende elementen tussen voortbrengingsprocessen en organisaties. In de **verticale lijn** staat de vakinhoudelijke kennis centraal. Dit betreft kennis van een domein en/of specifieke functies. De vakinhoudelijke lijnen kennen accentverschillen al naar gelang het specifieke domein, ministerie of organisatie. In ons advies behoort de inhoud, de verticale lijn, tot het domein van de afzonderlijke ministeries en de onderliggende organisaties. De horizontale lijn van het ambtelijk vakmanschap is een collectieve verantwoordelijkheid. De horizontale lijn fungeert als een zogenaamde 'satéprikker'; een verbindingselement binnen en tussen ministeries, uitvoering en toezicht. Daarmee creëren wij op termijn synergie op de kwaliteit en onderlinge samenwerking van beleid, uitvoering en toezicht binnen de vele onderdelen van de Rijksoverheid. Onder meer door het realiseren van een gemeenschappelijke taal en wederzijds begrip van en over elkaars expertise worden de voorwaarden gecreëerd voor samenwerking over de voortbrengingsprocessen heen. Dit vraagt echter tijd en moeite.

Uit de ruim 150 gesprekken die wij hebben gevoerd met leidinggevendenden, medewerkers, (ex)trainees, leer- en ontwikkelprofessionals, ICOP, hoofden van academies en programma's, lokale overheden, kennisinstellingen, onderwijsaanbieders en een brede vertegenwoordiging van het bedrijfsleven, leren wij dat het ontwerpen en vaststellen van een opleidingsstrategie essentieel is om de doelstellingen te bereiken. Dit vraagt om een structurele inbedding van de opleidingsstrategie in de organisatiestrategie, bijvoorbeeld door het integraal onderdeel te maken van de functionerings- en beoordelingscyclus, door het meten van de resultaten middels HR analytics en het monitoren door een dashboard voor rijksbrede opleidingen. Door

het ontbreken van een strategie op de benodigde doorontwikkeling van ons ambtelijk apparaat, ontstaat willekeur en afhankelijkheid van de individuele medewerkers en welwillende leer- en ontwikkelprofessionals. Deze vrijblijvendheid is nu voorbij. Om stappen te maken, dienen gezamenlijk een aantal besluiten genomen te worden.

De verkenning bevat een vijftal handelingsperspectieven. Centraal staat het oprichten van een **Centraal opleidingshuis**. Voor sommigen is dit een bekend fenomeen uit het verleden. Organisaties met een dergelijke omvang zoals van de Rijksoverheid, zijn bekend met de dynamiek van centrale en decentrale maatregelen. Het Centraal opleidingshuis, ter versterking van en consolidatie op de horizontale lijn van ambtelijk vakmanschap, vertaalt de Ontwikkelagenda door naar wat dit vraagt van de medewerker en laat het leer- en ontwikkelaanbod daarop volgen. Alle medewerkers werkzaam in beleid, uitvoering en toezicht nemen hieraan verplicht én gemengd deel. Het Centraal opleidingshuis is het eindproduct, de weg er naartoe is net zo belangrijk, waarbij gedeelde verantwoordelijkheid van alle ministeries randvoorwaardelijk is. De basis start met het detecteren, bundelen en selecteren van de vele bestaande initiatieven op dit gebied. Te denken valt aan (onderdelen van) bestaande trainingen en modules binnen het bestaande aanbod van ministeries, programma's en academies; zoals van het Rijkstraineeprogramma, de academies RAFEB, RADIO, de academie voor Overheidscommunicatie, het Kandidaten- en TOP programma van de Algemene Bestuursdienst, de wetgevingsacademie, elementen van programma's als Grenzeloos samenwerken, Werk aan Uitvoering, Dialoog en Ethiek, etc. De financiering hiervan doen we vanuit bestaande beschikbare middelen. De huidige 2% opleidingsbudget zal gesplitst kunnen worden in 1% centraal en 1% ten behoeve van het **versterken van de verticale lijn**. Bij het laatstgenoemde kan gedacht worden aan verder investeren in specifieke domeinkennis voor beleid, uitvoering en toezicht, of aan kennis per samenhangende beleidsterreinen. Bijvoorbeeld het sociale domein, het fysieke domein, het veiligheidsdomein of ten behoeve van de vakontwikkeling gericht op een specifieke functie.

Leren, ontwikkelen en opleiden is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van zowel medewerker als organisatie. Dit zorgt ervoor dat de organisatie zich kan doorontwikkelen en het biedt perspectief op een loopbaan binnen de Rijksoverheid, hetgeen met de krapte op de arbeidsmarkt een steeds belangrijker aspect wordt. **Stuur op leren en ontwikkelen!** Stel het management meer verantwoordelijk voor de loopbaan van medewerkers, naast de eigen verantwoordelijkheid van de medewerker. Voer een systeem in waarbij het functioneren van medewerkers en management wordt beoordeeld op 1/3 gericht op de prestaties met betrekking tot de inhoud van het werk; 1/3 gericht op de bijdrage aan de organisatie als geheel; 1/3 op de ontwikkeling van de medewerker/management zelf. Hiermee wordt gestimuleerd dat ontwikkelen integraal onderdeel wordt van de professionaliteit als medewerker van de Rijksoverheid. Benut één leermanagementsysteem voor de registratie van leer- en ontwikkelactiviteiten en één dashboard dat het rijksbreed inzichtelijk maakt.

De huidige structuur en cultuur worden door de respondenten als belemmerend ervaren in het opgavegericht, over grenzen heen en volgens de bedoeling samenwerken. Om de transitie te kunnen realiseren zijn een tweetal randvoorwaarden bepalend. In de eerst plaats dient **rijksbrede doorzettingskracht** worden gerealiseerd. Commitment, besef van noodzaak evenals een gezamenlijke drive binnen de top om de ambtelijke professie te willen verbeteren is van groot belang. Neem als SGO de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de benodigde cultuur- en structuuraanpassingen en practice what you preach! In de tweede plaats dient **HR geherpositioneerd** te worden. Investeren in maatschappelijke opgaven, kan niet zonder verder te investeren in het menselijk kapitaal van de Rijksoverheid. Om als Rijksoverheid wendbaarder en effectiever te worden, is het noodzakelijk dat het HR-beleid en besluitvorming daartoe binnen de top van de organisaties plaatsvindt.

De geschetste handelingsperspectieven zetten een stuur op het ontwikkelen van alle medewerkers en management, werkzaam binnen beleid, uitvoering en toezicht, in het licht van de Ontwikkelagenda van de Rijksdienst en de ambities van het SGO en de politiek. Wij zijn ons er terdege van bewust dat deze verkenning leest als een hoop werk. Er is ook veel te doen en de vrijblijvendheid is voorbij, maar

tegelijkertijd kunnen wij verder voortbouwen op bestaande structuren, eerdere ervaringen en goede lopende initiatieven en programma's.

De stip op de horizon is het Centraal opleidingshuis. Het staat voor een verandering van cultuur, structuur en proces, borging van het ambtelijk vakmanschap, waarin commitment van de top van de Rijksdienst essentieel is. De weg er naartoe kost tijd, het is een leerproces waarbij het van belang is om iedereen hierin mee te nemen. Geef zo concreet mogelijk aan wat er van de medewerkers en het management wordt verwacht en geef de ontwikkeling vorm op alle lagen binnen de Rijksoverheid. Structureer en prioriteer de veranderopgaves en pak de verandering stapsgewijs (programmatisch) aan. Bovenal dient rekening te worden gehouden met het absorptievermogen van de organisaties, de werkdruk van de medewerkers en de waan van de dag.

Uit de vele gesprekken die wij hebben gevoerd, blijkt (h)erkenning van de onderwerpen die centraal staan in de Ontwikkelagenda ter versterking van de Rijksdienst en een drive om het beter te doen voor de samenleving. Er is sprake van een momentum; een 'sense of urgency' en ook een 'sense of excitement', want samen kom je verder!

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Managementsamenvatting	4
1 Opdracht en aanpak	10
1.1 Opdracht	10
1.2 Verantwoording, afbakening en uitgangspunten	11
1.3 Aanpak	13
1.4 Opbouw rapport	13
2 Context	14
2.1 Ontwikkeling in de verhouding tussen overheid en samenleving	14
2.2 De Ontwikkelagenda ter versterking van de Rijksdienst	16
2.3 Het leervermogen van de overheid	17
2.4 Urgentie beleid leren, ontwikkelen en opleiden	18
3 Bevindingen: een responsieve overheid?	19
3.1 Opgavegericht, grenzeloos en volgens de bedoeling werken	19
3.1.1 Een moeizame implementatie	19
3.1.2 Signalen vanuit de samenleving vertalen	21
3.1.3 Bestaande structuren en cultuur dragen niet bij aan implementatie	22
3.2 Ontwikkelagenda in de praktijk	22
3.2.1 Termen Ontwikkelagenda sluiten aan bij de behoefte	22
3.2.2 Ambtelijke kennis en vaardigheden	23
3.3 De rol van leiderschap in het realiseren van de nieuwe ontwikkelrichting	24
4 Bevindingen: effectief leer- en ontwikkelbeleid?	26
4.1 Cultuur	26
4.1.1 Een lerende cultuur	26
4.1.2 Een cultuur van vrijblijvendheid	27
4.2 Structuur	28
4.2.1 De positie van HR binnen de organisatie	28
4.2.2 Koppeling van het leren en ontwikkelen aan de strategie	29
4.2.3 Inrichting van het leren en ontwikkelen	31
4.2.4 Samenwerking tussen ministeries	32
4.3 Processen	33
4.3.1 Sturen op leren, ontwikkelen en opleiden	33
4.3.2 Sturen op leerlijnen en loopbaanpaden	34
4.4 Verschillen uitvoering, beleid, toezicht	35

5	Conclusies en handelingsperspectieven	37
5.1	Algemene conclusies	37
5.2	Deelconclusies & handelingsperspectieven	38
5.2.1	Opleiden volgt strategie	38
5.2.2	De vrijblijvendheid voorbij	39
5.2.3	Realiseer doorzettingskracht over grenzen heen	41
5.2.4	Positie HRM onvoldoende zichtbaar en sturend	42
5.3	Tot slot	42
	Bijlage 1 – Visie of leren en ontwikkeling, inrichting van het landschap	45
	Bijlage 2 – Generieke elementen behorend tot ambtelijk vakmanschap (horizontale lijn)	47
	Bijlage 3 – Overzicht respondenten	49
	Bijlage 4 – Literatuurlijst	50

1 Opdracht en aanpak

De Rijksoverheid staat voor een aantal belangrijke maatschappelijke opgaven, denk aan bestaanszekerheid, schaarse ruimte, toegankelijke gezondheidszorg, demografische groei en veiligheid. Tegelijkertijd wordt de samenleving in Nederland en internationaal steeds complexer. Er is minder vertrouwen in de politiek² en ontwikkelingen volgen elkaar in een hoog tempo op. Dit stelt de (rijks)overheid voor aanzienlijke uitdagingen. Deze vraagstukken vragen om een integrale aanpak, die sectoren en organisaties overstijgt. Vanwege de toenemende complexiteit, als gevolg van toename van actoren, belangen, rollen en gefragmenteerde verantwoordelijkheden, passen deze vraagstukken beperkt in de huidige ambtelijke structuur. De effecten daarvan zien wij steeds meer terug in de samenleving. Verschillende burgers in Nederland voelen zich niet gehoord, niet gediend en/of niet gezien. Burgers lopen vast in de raderen van de overheid; er is sprake van institutioneel racisme, mensen krijgen niet waar ze recht op hebben en durven het, door het afnemende vertrouwen, ook niet meer te vragen. Dit gebeurt vooral daar waar mensen met meerdere vraagstukken te maken hebben (bv. schulden in combinatie met jeugdzorg) en waar overheden moeten samenwerken. De huidige manier waarop de Rijksoverheid functioneert en is ingericht is onvoldoende met de ontwikkelingen mee geëvolueerd.³

Werken aan een overheid die het vertrouwen van de samenleving herwint, is terecht de gezamenlijke verbeteropgave waar de overheid nu voor staat. In de Ontwikkelagenda ter versterking van de Rijksdienst, vastgesteld door het collectief van secretarissen-generaal van de ministeries, is de ambitie opgenomen om te komen tot een Rijksoverheid die opgavegericht, volgens de bedoeling en grenzeloos samenwerkt. Om dit te realiseren is een herijking van onze Rijksoverheid op het gebied van cultuur, werkwijze, houding en gedrag benodigd. In deze verkenning richten wij ons op de wijze waarop het leren, ontwikkelen en opleiden deze transitie kan ondersteunen.

1.1 Opdracht

“Ambtelijk vakmanschap is onmisbaar voor het leveren van kwaliteit door de overheid en verdient meer waardering en erkenning. Wij willen het vakmanschap van onze professionals structureel benutten in de beleidscyclus en gelijktijdig het vakmanschap in alle lagen van de overheid versterken. (...) Met meer vakmanschap komt ook een betere maatwerkaanpak van de grond: bijvoorbeeld door de kennis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de publieke waarden te verankeren en de durf te hebben onbedoelde (disproportionele) consequenties van de toepassing van beleid en regelgeving bespreekbaar te maken en aan te pakken. Wij willen daarom het opleidingsaanbod van de overheid dat over afzonderlijke academies en instanties is georganiseerd meer in samenhang brengen en toegankelijk maken voor alle professionals, zodat een onderling versterkt aanbod kan worden gegarandeerd.”⁴

² CBS, Vertrouwen in de overheid en politiek, 2023

³ ABDTOPConsult, Werk aan Uitvoering – fase 2 ‘Ja mi(t)s...’, 2020

Raad van State, ‘Tussen balie en beleid’, 2021

Nationale Ombudsman, diverse rapporten, 2020-2024

SCP, Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt: Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven, 2023

⁴ Brief regering, nr. 290 ‘Kabinetsreactie inzake rapporten Werk aan Uitvoering: het versterken van de publieke dienstverlening – modernisering van de overheid, 05-03-2021

ABDTOPConsult wordt, gegeven de maatschappelijke opgaven waar de Rijksdienst⁵ voor staat en de ambitie van het SGO om opgavegericht en grenzeloos samen te werken en volgens de bedoeling, gevraagd om een verkenning uit te voeren naar:

1. Wat is er per voortbrengingsproces (beleid, toezicht en uitvoering) op strategisch niveau nodig om het vakmanschap inclusief houding en gedrag en de benodigde aanpassing van werkwijze te faciliteren en stimuleren in het licht van de verbeteropgave van de overheid? Hierbij zijn een aantal aspecten van belang:
 - de doelmatigheid en doeltreffendheid van het leren, ontwikkelen en opleiden van ambtenaren;
 - de balans tussen de politieke waan van de dag en de benodigde ruimte en tijd voor reflectie en leren;
 - het onderscheid tussen generieke- en voortbrengingsproces-specifieke aspecten;
 - het inzicht in en de kennis van andere voortbrengingsprocessen c.q. onderlinge samenwerking tussen de voortbrengingsprocessen;
 - de noodzakelijke voorwaarden om te investeren in leren, ontwikkelen en opleiden;
2. Hoe is het opleidingsaanbod georganiseerd en wat is er nodig om samenhang, transparantie en toegankelijkheid te creëren ten aanzien van het opleidingsaanbod;
 - hierbij worden de voor- en nadelen, draagvlak van de betrokken partijen, mogelijke belemmeringen en risico's in kaart gebracht;
 - ook wordt verkend hoe horizontale dwarsverbanden vanuit het perspectief één rijksoverheidsoverheid zich verhouden tot de verticale vakinhoudelijke lijnen vanuit de verschillende ministeries, en
 - wordt nagegaan hoe wij commitment kunnen realiseren en wie waarvoor qua leren, ontwikkelen en opleiden eigenaarschap heeft.
3. Welke best practices zijn er te noemen in Nederland? Wij nemen daarnaast ook de Europese oriëntatie mee in deze verkenning. Dit wordt gedaan op basis van reeds beschikbaar onderzoek (bv. EIPA).

De opdrachtgever wordt vertegenwoordigd door de zes SG's die het thema 'Ontwikkelagenda voor de versterking van de rijksoverheidsdienst' in portefeuille hebben. Dit betreffen de SG's van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Defensie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1.2 Verantwoording, afbakening en uitgangspunten

In de verkenning ligt de focus op hoe het leren, ontwikkelen en opleiden van medewerkers⁶ kan bijdragen aan een betere dienstverlening van de Rijksoverheid. Wij zien hiermee het leren, ontwikkelen en opleiden als middel om de ambities die het rijk, de politiek en de samenleving heeft te verwezenlijken. Op deze manier wordt er inzicht gegeven in hoe het opleiden en ontwikkelen duurzaam ingezet kan worden, ook wanneer de Rijksoverheid in de toekomst andere richtingen op beweegt. Het tactische en operationele niveau maken geen onderdeel uit van deze verkenning.

⁵ Onder Rijksdienst/Rijksoverheid/rijk verstaan wij alle ministeries, agentschappen inclusief baten-lasten-diensten.

⁶ Onder medewerkers verstaan wij alle mensen werkzaam binnen de Rijksdienst. Wij hebben gesproken met medewerkers van schaal 10 tot en met 18, werkzaam in beleid, uitvoering en toezicht. Wij maken alleen op sommige punten onderscheid tussen medewerkers en management. Onder management wordt zowel met midden als het topmanagement verstaan.

Om het opleidingsaanbod en de wijze van organisatie van het leren, ontwikkelen en opleiden te kunnen analyseren is er een uitvraag gedaan, via het ICOP en de categoriemanagers vakkennis en professionals leren en ontwikkelen, om inzicht te krijgen in het opleidingsaanbod per ministerie. Het is essentieel voor de volgende stappen om tot een rijksbreed overzicht te komen van het leeraanbod. De opbrengsten daarvan zijn verschillende overzichten op verschillend aggregatieniveau. Er is momenteel geen totaaloverzicht beschikbaar. Derhalve lag de focus bij de uitvraag aan het ICOP op de analyse van het al dan niet beschikken over overzicht in en van het leer-en ontwikkelaanbod binnen het Rijksoverheid, teneinde de strategische vraag te kunnen beantwoorden. De opbrengst van die inventarisatie - een verzameling van meer dan 10.000 leer-en ontwikkelactiviteiten - is beschikbaar gesteld via de Samenwerkingsite van Grenzeloos Samenwerken.

Het internationale aspect van de verkenning is beperkt tot desk research, het ophalen van best practices bij organisaties met internationale afdelingen en het bevragen van onderwijs aanbieders die internationale opleidingen aanbieden aan de Rijksoverheid. In verschillende Westerse landen hebben centrale overheden opleidingsinstituten. Deze zijn vaak gericht op het topkader van de overheid. De inmiddels opgeheven ENA (École nationale d'administration) in Frankrijk was daarvan een goed voorbeeld. Er zijn ons geen centrale opleidingsinstituten bekend die met uitsluiting van andere instituten gericht zijn op het gros van de overheidsdienst: de medewerkers. Ook in de ons omringende landen zijn medewerkers over het algemeen aangewezen op het reguliere (hogere) onderwijs en aanvullende cursussen en trainingen. In EU-verband is in 2005 een Europese Bestuurschool (EUSA) opgericht, die opleidingen aanbiedt voor EU-personeel. De opleidingen zijn gericht op de behoeften van alle EU-instellingen en hun personeel. Het leeraanbod omvat een beperkt aantal opleidingen, zoals een opleiding sleutelvaardigheden voor EU-personeel en cursussen voor nieuwkomers. De grote verschillen in cultuur van overheden in westerse landen beperkt echter het nut van het opsporen van best practices in het buitenland.

Voor deze verkenning is gebruik gemaakt van het model van vier sturingsprincipes van het NSOB. Dit model wordt verder toegelicht in hoofdstuk 2: context.

Het grootste deel van het rapport is opgesteld op basis van interviews en ervaringen. Wij hebben bij het afnemen van de groepsinterviews rekening gehouden met een redelijke spreiding over de voortbrengingsprocessen beleid, uitvoering en toezicht. Ministeries ontwikkelen beleid, wat effect heeft op de uitvoering en de inspecties. Derhalve hebben wij de hele keten onderzocht. De uitvoering heeft verschillende juridische grondslagen, daar zien wij vanaf. Wij spreken over beleid, uitvoering en toezicht. Wij beperken ons tot de organisaties die tot de verantwoordelijkheid van de secretarissen-generaal en bestuursraden vallen. Het voortbrengingsproces bedrijfsvoering beschouwen wij als integraal onderdeel van de ministeries en voorwaardelijk aan de ondersteuning van de werkprocessen binnen de Rijksdienst.

Tot slot, hebben wij zoveel mogelijk geput uit bestaande documentatie (bijlage 4), al reeds bestaande initiatieven binnen de Rijksoverheid en voortgeborduurd op wat er al ontwikkeld/onderzocht is.

1.3 Aanpak

De uitvoering van deze verkenning heeft plaats gevonden aan de hand van deskresearch en open interviews. Wij hebben in totaal met 150 respondenten gesproken, zowel binnen de overheid als daarbuiten. Zie bijlage 3 en 4 voor overzichten van respectievelijk de respondenten en de benutte bronnen.

Er zijn drie verschillende interviewrondes gehanteerd waarin wij beelden hebben opgehaald van de huidige beleving van respondenten ten aanzien van de ontwikkelopgave van de Rijksoverheid en het leren, ontwikkelen en opleiden rijksbreed. Hoe gaat het nu, hoe is het georganiseerd, wat mist nog, wat moeten wij behouden en/of wat kan beter?

- Voor de vraag wat er op strategisch niveau nodig is, is er intern onder meer gesproken met verschillende topambtenaren en regeringscommissarissen. Extern onder meer met de Nationale Ombudsman en hoogleraren (verandermanagement, onderwijskunde en bestuurskunde).
- Voor de vraag hoe het leren, ontwikkelen en opleiden georganiseerd is, is er bijvoorbeeld gesproken met HR directeuren, de hoofden van de verschillende academies, de hoofden leren- en ontwikkelen, medewerkers en trainees. Extern onder meer met opleidingsinstituten en leveranciers van kennis en onderwijs zoals NSOB, TIAS, USBO.
- Voor het ophalen van de best practices is er gesproken met een aantal gemeenten met bijzondere uitvoeringsvraagstukken, zoals Utrecht en Groningen, enkele ZBO's zoals de Nederlandse Bank en met het bedrijfsleven: Shell, KPMG, Rabobank, PWC.

1.4 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 gaan wij allereerst in op de context van dit vraagstuk. Wat maakt dat wij juist nu moeten investeren in een betere dienstverlening van de Rijksoverheid, hoe kan het leren, ontwikkelen en opleiden daartoe bijdragen en wat doen wij hier al aan? Vervolgens beschrijven wij in hoofdstuk 3 de werking in de praktijk aan de hand van deskresearch en in interviews. Lukt het ons als Rijksoverheid om opgavegericht, grenzeloos en volgens de bedoeling te werken? In hoofdstuk 4 ligt de focus op het leren, ontwikkelen en opleiden als middel om de ambities van het rijk te verwezenlijken. Hoe is het leren, ontwikkelen en opleiden op dit moment georganiseerd en helpt dit ons als rijk om de ambities te verwezenlijken? Deze bevindingen zijn onderverdeeld in de subthema's: structuur, cultuur en processen en worden geïllustreerd aan de hand van voorbeelden. Deze voorbeelden worden niet alleen beschreven vanuit het perspectief van de ministeries, uitvoerders en toezichthouders, maar ook aan de hand van lessen van buiten, zoals lokale overheden en in het bedrijfsleven. Daarna volgen in hoofdstuk 5 enkele conclusies en handelingsperspectieven.

2 Context

De veranderende opgaven vanuit de politiek en maatschappij hebben een toenemende complexiteit in zich en brengen een grotere mate van onzekerheid met zich mee. Burgers zijn mondiger geworden en hebben veel meer toegang tot diverse informatie- en beïnvloedingskanalen waaronder social media. De geloofwaardigheid van de overheid komt soms in het geding, in het bijzonder wanneer toezegging niet worden nageleefd of opgevolgd. Burgers voelen zich in mindere mate gezien, gehoord en erkend. Dit is ook terug te zien in een dalende trend in het vertrouwen in de overheid.⁷ De ambities van de politiek zijn enerzijds groot en anderzijds worden ook veel onderwerpen en incidenten politiek gemaakt door de samenleving of de politiek zelf. Daarbij wil de burger een overheid die betrokken, eerlijk, bereikbaar en voorspelbaar is en handelt vanuit de menselijke maat en gelijkwaardigheid⁸. Daar waar momenteel vooral afstand wordt ervaren; tussen burger en overheid evenals tussen beleid en uitvoering.

Dit zorgt er onder meer voor dat de Rijksoverheid sneller dan voorheen moet acteren; niet alleen op basis van incidenten maar ook de lange termijnvisie moet bewaken en dragen. In een tijd waarin de samenleving houvast zoekt, maar de geloofwaardigheid en het vertrouwen in de overheid afneemt, is het noodzakelijk om het als Rijksoverheid en politiek beter te doen. In hun brief aan de informateur stellen de secretarissen-generaal: “De aanpak van de meeste opgaven vraagt tijd en een perspectief op de lange termijn. Het vraagt een langdurige inspanning en langjarig commitment over een kabinetsperiode heen. En het kan niet vanuit één beleidsdomein of één ministerie succesvol worden aangepakt. Vaak is de inzet van veel, zo niet alle ministeries nodig om een probleem het hoofd te bieden. En veelal is de impact van internationale en EU-regelgeving groot. Bijna altijd vraagt het samenwerking tussen ministeries, medeoverheden, publieke dienstverleners en toezichhouders. Net zomin als één ministerie dat kan, kan één minister het vanuit diens politieke verantwoordelijkheid ook niet alleen oplossen. Dit vraagt daarom om een geïntegreerde politieke aanpak”.⁹ Om tot antwoorden te komen voor de samenleving is het essentieel om interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking verder vorm te geven en opgaven gezamenlijk op te gaan pakken in plaats vanuit de individuele organisaties c.q. kokers. Daarbij is het nodig om de samenleving, het bedrijfsleven en de wetenschap nauwer te betrekken bij het ontwikkelen van beleid, bij de uitvoering daarvan en het toezicht daarop. Dit vraagt om een andere werkwijze, een andere samenwerking en rolvastheid.

2.1 Ontwikkeling in de verhouding tussen overheid en samenleving

De huidige werkwijze en de momenteel leidende sturingsmodellen binnen de Rijksoverheid lijken bovenstaande problemen moeilijk te kunnen oplossen. Er lijkt meer behoefte te zijn aan een flexibele overheid die naar gelang het vraagstuk een ander accent kan leggen op de sturing.

De NSOB heeft hiertoe een model ontwikkeld (figuur 1) waarbij verschillende taken worden gekoppeld aan een bepaalde type sturingsmodel.¹⁰

7 CBS, Minste vertrouwen in Tweede Kamer in 10 jaar tijd, 9 mei 2023

8 Kantar, relatie burger overheid 2030, 26 april 2019

SCP, Burgers gelijkwaardig aan de ontwerptafel van beleid, 14 maart 2024

9 SGO, ‘Brief aan de informateur’, 12 januari 2024

10 NSOB, Effectief Sturen met Multi-level Governance, 2018

Figuur 1: vier sturingsprincipes¹¹



11 Vier sturingsprincipes, Van der Steen et al, 2016

In taken met betrekking tot rechtsgelijkheid en doelmatigheid zijn wij als Rijksoverheid behoorlijk bedreven geraakt (linkerkant van het kwadrant). Vanwege de veranderende vraag aan de overheid, zien wij vandaag de dag een verschuiving van links naar rechts. Er worden andere eisen gesteld aan de overheid, waardoor er meer aandacht nodig is voor de rechterkant van het kwadrant: de zogenoemde responsieve overheid. Deze responsieve overheid zou nauwer contact moeten hebben en meer moeten samenwerken met de verschillende partners binnen en buiten de overheid. Met de Ontwikkelagenda is er een strategie neergezet om te investeren in deze responsieve overheid (de rechterkant van het kwadrant). Waar het New Public management en Public Administration meer werken vanuit interne sturing, (waarbij de overheid de samenleving stuurt) wordt de overheid bij Network Governance en Societal Resilience ook gestuurd door de samenleving en komen zaken door middel van verbinding tot stand. Beide kanten van het kwadrant zijn echter van belang. Het is belangrijk te kunnen variëren met deze verschillende sturingsperspectieven en deze aan te kunnen passen al naar gelang de aard van het vraagstuk; stel het vraagstuk centraal in plaats van de sturingswijze.

2.2 De Ontwikkelagenda ter versterking van de Rijksdienst

“Het is onze taak in de huidige context de grote maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden. Mensen, bedrijven en opgaven centraal stellen over organisatiegrenzen heen. Wij willen daarbij **wendbaar, open, integer, responsief, effectief en betrouwbaar** zijn. Wij willen een overheid zijn die vakwerk levert en maatwerk mogelijk maakt. Die waardenvol werk levert. Dat levert niet alleen mooie resultaten op, maar geeft ook ruimte voor herstel van het vertrouwen.”¹⁶ De volgende middelen kunnen, volgens de Ontwikkelagenda, worden ingezet om de Rijksdienst hierin te kunnen versterken:

- **Opgavegericht werken**
Als Rijksoverheid, focussen wij ons (nog meer) op de samenleving, burgers en bedrijven. Wat speelt er, wat is het probleem, welke opgaven ligt er precies en wat is ervoor nodig deze verder te brengen? Daar ligt het startpunt. Van buiten naar binnen in plaats van van binnen naar buiten. Dit vraagt om een verandering in perspectief en een nauwere samenwerking met burgers, bedrijven, overheidsorganisaties en kennisinstellingen. Om samen te komen tot oplossingen.
- **Toevoegen publieke waarden en werken vanuit de bedoeling**
Waar voorheen de nadruk lag op *rechtszekerheid* en *rechtmatigheid* en vanaf de jaren 80 op *productie* en *kostenbeheersing* (ontleend aan New Public Management), vraagt goed bestuur in de huidige context daarnaast om het toevoegen van publieke waarde (public value) en het werken vanuit de bedoeling. Wij streven naar een overheid die echt contact maakt, met inlevingsvermogen in wat mensen bezighoudt of overkomt. Deze overheid moet ruimte hebben om oplossingen te bieden wanneer regels tekortschieten of onbedoelde gevolgen hebben. Zo kan de overheid echt doeltreffend zijn voor iedereen. In deze context is het ook van belang dat de gemaakte keuzes transparant zijn en actief worden gedeeld.
- **Grenzeloos samenwerken**
Het is belangrijk dat wij als Rijksoverheid nog meer over de schotten van de ministeries gaan samenwerken. Maatschappelijke vraagstukken beperken zich niet tot één ministerie en er moet meer geredeneerd worden vanuit wat de burger nodig heeft. Hiervoor is het noodzakelijk om de grenzen van de ministeries en van de Rijksoverheid minder belangrijk te maken. Op die manier kunnen wij burgers en bedrijven centraal stellen over organisatiegrenzen heen.

Al deze ontwikkelingen vragen zowel om verdergaande samenwerkingen over voortbrengingsprocessen en grenzen van organisaties heen als aanpassing in cultuur (inclusief werkwijze en gedrag), structuur en processen. Door middel van een zestal werkagenda's die onder de Ontwikkelagenda hangen, worden individuele programma's in samenhang gebracht en initiatieven gebundeld. Dit betreffen werkagenda's voor beleid, toezicht, politiek ambtelijke verhoudingen, bedrijfsvoering, gedrag & cultuur en uitvoering.

¹⁶ SGO, 'Ontwikkelagenda ter versterking van de Rijksdienst', 2022

Het programma Grenzeloos Samenwerken en Ambtelijk Vakmanschap werkt samen met ministeries aan versterking van het ambtelijk handelen zodat de Rijksoverheid meer opgavegericht, grenzeloos en volgens de bedoeling kan gaan werken. “Doel van het programma is dat elke medewerker zich bewust is van de impact van het werk op mens en maatschappij en écht opgave gericht werkt. Dat wil zeggen: **de opgave voorop, grenzeloos, transparant, toegankelijk, aandacht voor maatwerk en geen discriminatie.**”¹⁷

Dit vraagt andere kennis en een andere houding en gedrag van de medewerker en een herdefiniëring van diens rol en het ambtelijk vakmanschap. Competenties en vaardigheden die horen bij een meer responsievere overheid zijn: contact zoeken met de burger en stakeholders, denken en werken vanuit een opgaven en over de grenzen van de eigen taken of beleidsterrein heen, open en nieuwsgierig zijn, empathisch, aan kunnen sluiten bij de burger, werken vanuit vertrouwen naar elkaar en de burger, reflectief en bewust handelen, kennis hebben van de beginselen van het bestuursrecht en de rechten en plichten van de ambtenaar.¹⁸ In de Gids Ambtelijk Vakmanschap¹⁹ is een doorvertaling gemaakt vanuit de principes van opgavegericht, grenzeloos en doelgericht samenwerken. Zie bijlage 2, tabel 1, voor een overzicht van wat dat dan vraagt van de ambtenaar.

2.3 Het leervermogen van de overheid

Alhoewel de Rijksoverheid veel kennis en kunde in huis heeft, kan zij deze nog beter ontsluiten en benutten. “Voor het raadplegen en overdenken van ambtelijke expertise is vaak geen tijd, temporiseren en tegenspraak worden niet beloond, beleid staat in hoger aanzien dan uitvoering, en de eigen koker gaat altijd voor op ministerie overstijgende opgaven.”²⁰

Kennis wordt moeilijk overgedragen over grenzen van ministeries en er wordt bij het ontwikkelen van beleid nog onvoldoende gebruik gemaakt van wetenschappelijke inzichten. “De bestaande kennisinfrastructuur voor beleid is sterk gefragmenteerd (veelal departementaal) en niet eenduidig georganiseerd. De wijze van organisatie verschilt sterk tussen en binnen ministeries: wel of geen chief science officer (CSO), centrale of decentrale organisatie van kennis, positionering van relevante onderzoeks-, uitvoerings- en toezichtsorganisaties etc. De samenwerking tussen kennisinstellingen is bovendien (nog) relatief beperkt. Wanneer zich nieuwe vraagstukken voordoen die niet passen binnen de bestaande verkokerde structuur lukt het de bestaande organisaties vaak niet om “Kennsrijk samenwerken” adequaat te adresseren. Het antwoord is dan vaak het oprichten van een nieuw orgaan”.²¹

Ook de Nationale Ombudsman concludeerde recent dat de overheid onvoldoende leert van uitgevoerde hersteltrajecten en het noodzakelijk is aspecten in te richten die dit leren vergemakkelijken en bestendigen.²² Aanbevelingen uit diverse rapporten²³ onderschrijven een meer responsievere overheid; een overheid die beter aansluit bij de behoefte uit de maatschappij, waar ruimte is voor maatwerk en waar de mens centraal staat en beleid wordt ontwikkeld samen met verschillende doelgroepen in de maatschappij.

17 SGO, ‘Ontwikkelagenda ter versterking van de Rijksdienst’, 2022

18 Ministerie van BZK, handreiking ambtenaar en grondrechten, 13 december 2023
Programma Grenzeloos werken en ambtelijk vakmanschap, Gids ambtelijk vakmanschap, 2022
Visiedocument mindfull Rijk, datum onbekend

19 Programma Grenzeloos werken en ambtelijk vakmanschap, Gids ambtelijk vakmanschap, 2022

20 WRR, discussienota deskundige overheid, 28 februari 2024, 9

21 ABDTOPConsult, Kennisrijk samenwerken, 2023

22 De nationale ombudsman, Herstel bieden: een vak apart, 24 oktober 2023

23 Diverse rapporten van de Nationale ombudsman, SCP, Raad van State, aanbevelingen parlementaire enquêtes Groningen en Kinderopvangtoeslagaffaire

2.4 Urgentie beleid leren, ontwikkelen en opleiden

De urgentie om het als overheid en politiek beter te doen voor de samenleving is evident. Echter, een responsieve overheid, waar opgavegericht, over grenzen heen werken aan maatschappelijke vraagstukken en (publieke) waarde wordt toegevoegd, vraagt veel van medewerkers. Zij moeten worden meegenomen in de nieuwe c.q. gewenste manier van werken, houding en gedrag. Dit vraagt in de eerste plaats om een heldere doorvertaling van wat deze nieuwe manier van werken is en hier gerichte keuzes in te maken. Daarnaast is het van belang medewerkers deze nieuwe gedragingen aan te leren en hen hiermee te kunnen laten oefenen.

Naast het aanleren van nieuwe vaardigheden om aan de ambities te kunnen voldoen, is er een aantal ontwikkelingen te beschrijven die het leren, ontwikkelen en opleiden binnen de Rijksoverheid verdere urgentie geven. Na jaren van krimp is de instroom van nieuwe medewerkers sinds 2018 in een stroomversnelling geraakt.²⁴ In de Rijksoverheid, gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen bedroeg de instroom in 2022 meer dan 10 procent van het totale personeelsbestand. Dit vraagt van de Rijksoverheid: het begeleiden van deze nieuwe medewerkers, het aanleren van de benodigde kennis en vaardigheden die belangrijk zijn voor het domein waarin de nieuwe medewerker werkzaam is, de specifieke functie die wordt vervuld, het zijn van een ambtenaar en voor de persoonlijke ontwikkeling.

Daar komt de verwachte mobiliteit vanwege de vergrijzing nog bij. De komende twaalf jaar gaat 1 op de 3 medewerkers binnen de Rijksoverheid met pensioen.²⁵ Het is van belang “[dat er] meer aandacht [is] voor leren en ontwikkelen (...) zodat ook oudere werknemers goed aangesloten blijven op het huidige en toekomstige werk”.²⁶

Om de ambities te verwezenlijken, zoals in deze verkenning centraal staat, introduceren wij twee metaforen; de verticale en horizontale lijn. De verticale lijn gaat primair over vakinhoudelijke kennis. Deze is per domein, organisatie en/of voortbrengingsproces anders. Daarnaast is er een horizontale lijn, waarin de elementen van het ambtelijk vakmanschap centraal staan en die als een zogenaamde satéprikker de verschillende domeinen, organisaties en inhoudelijke vraagstukken verbindt. Deze beide lijnen zijn ter ondersteuning van de ambitie om grenzeloos en opgavegericht te gaan werken en tegelijkertijd synergie in kwaliteit van beleid, uitvoering en toezicht te bevorderen en waarborgen. In het volgende hoofdstuk beargumenteren wij de noodzaak tot het definiëren van de horizontale (generieke kennis en competenties in relatie tot ambtelijk vakmanschap) en verticale leerlijnen (vakinhoudelijke excellentie) en in hoofdstuk 5 worden daartoe aanbevelingen geformuleerd.

Horizontale en verticale lijnen



24 Kennis van de overheid (geraadpleegd maart 2024). Cijfers overheidspersoneel | Kennis van de overheid

25 In het hart van de publieke zaak, Strategisch personeelsbeleid 2025, juni 2018

26 In het hart van de publieke zaak, Strategisch personeelsbeleid 2025, pagina 7, juni 2018

3 Bevindingen: een responsieve overheid?

In hoofdstukken 3 en 4 worden de bevindingen vanuit de vele gesprekken en beschikbare documentatie geschetst. In hoofdstuk 3 gaan wij achtereenvolgens in op het opgavegericht en grenzeloos werken in de praktijk, in hoeverre de Ontwikkelagenda hiertoe uitnodigt en richting geeft en de daarvoor benodigde kennis, competenties en leiderschap. Vervolgens zal in hoofdstuk 4 worden ingegaan op de vraag hoe het leren, ontwikkelen en opleiden op dit moment vorm krijgt en in hoeverre dit effectief is om de ambities zoals verwoord in de Ontwikkelagenda van de Rijksdienst te kunnen verwezenlijken.

3.1 Opgavegericht, grenzeloos en volgens de bedoeling werken

3.1.1 Een moeizame implementatie

Opgavegericht en grenzeloos samenwerken wordt gezien als dé manier om tot antwoorden te komen op complexe inhoudelijke en maatschappelijke vraagstukken. De lokale overheden, in het bijzonder de G4, werken hier al mee, zij het met vallen en opstaan. Dit roept de vraag op in hoeverre het opgavegericht en grenzeloos werken een meer structureel karakter zou moeten krijgen. Het SGO heeft het opgavegericht en grenzeloos werken weliswaar omarmd, maar het is geen formeel staand beleid. Is het beleid of een suggestie? Is het rijksbreed of is het ieder voor zich? Wat is de rol hierin van het SGO en wat is de rol van de bestuursraden? De Rijksoverheid is zodanig georganiseerd dat ieder ministerie zelf verantwoordelijk is voor het eigen (uitvoerings)beleid en de inzet van instrumenten daartoe ten behoeve van beleidsontwikkeling, -uitvoering en toezicht daarop.

Uit de gesprekken met respondenten komt een wisselend beeld naar voren. Sommige medewerkers geven aan dat het gesprek over grenzeloos en opgavegericht werken of de stimulans daartoe uitblijven, terwijl anderen al meer bekend zijn met de inhoud en werkwijze. In de praktijk lijkt er nog altijd prioriteit te worden gegeven aan de snelheid van het bedienen van de bewindspersonen. De hoge politieke druk en het gevraagde tempo zijn beperkend om departementaal overstijgend te werken en zo adequater te kunnen aansluiten bij de maatschappelijke belangen. Respondenten geven aan dat er bij het opgavegericht werken vaak ministerie-specifieke belangen nagestreefd worden en de algemene taak van de overheid en het maatschappelijk belang soms uit het oog worden verloren.

Het over grenzen heen en met de buitenwereld werken kost meer tijd, immers er dienen nog meer belangen te worden afgewogen en/of behartigd en er dienen meer perspectieven van het vraagstuk in acht te worden genomen. Het kan ook betekenen dat andere uitkomsten passender blijken dan vooraf bedacht of politiek wenselijk is. Dit maakt de ambtelijke afweging in de advisering naar de minister soms erg ingewikkeld. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat het regelmatig voorkomt dat voorafgaand aan het maken van beleid er al een beslissing is genomen op het politieke of hoogambtelijke niveau. Medewerkers voelen in die gevallen weinig ruimte om hier nog van af te wijken, ook niet wanneer dit na gesprekken met stakeholders wel nodig blijkt te zijn.

Medewerkers ervaren soms handelingsverlegenheid, indien zij op de nieuwe manier willen werken. Er leven veel vragen; wie kan ik benaderen, heb ik hier een rol in en zo ja welke, hoe kan ik dit het beste doen en hoe ga ik in contact met burgers ook als dit moeilijke gesprekken zijn of als hier veel emotie bij los komt?

Opvallend is dat trainees binnen het traineeprogramma de nieuwe gedragingen en werkwijze weliswaar aangeleerd hebben gekregen, maar dat de praktijk van de werkvloer in dit opzicht onvoldoende aansluit daarop. Respondenten geven aan dat de omgeving nog niet of onvoldoende bekend of geëquipeerd is om op deze nieuwe manier te werken. Dit zorgt voor spanning tussen nieuwe en zittende medewerkers in de Rijksdienst als het gaat over de aanpak van vraagstukken.

Het recent geïntroduceerde Beleidskompas, ontwikkeld om de totstandkoming van beleid te faciliteren, biedt handvatten bij het maken van integraal beleid. Het verplicht betrekken van belangrijke stakeholders bij de beleidsontwikkeling lijkt zijn vruchten af te werpen. Wij constateren dat een aantal directeuren in de Rijksdienst hier actief op stuurt. Dit lijkt nog wel afhankelijk van het belang dat de leidinggevende hier zelf aan hecht.



Programma's die zijn opgezet om rijksbreed te helpen met grenzeloos, opgavegericht en volgens de bedoeling werken worden enthousiast ontvangen. Medewerkers zien de noodzaak van deze programma's en ervaren ze als inspirerend. Enkele opleidingsprogramma's zoals het Rijkstraineeprogramma, het ABD opleidingsprogramma en het ontwikkelplein van SZW, VWS en OCW werken actief samen met deze programma's om het gedachtegoed te incorporeren in de bestaande opleidingen. Wij constateren dat de onderlinge samenwerking en bundeling van initiatieven vaak afhangt van personen. Zij die het belangrijk vinden, dragen het uit en zoeken verbindingen. Vanwege het vrijblijvende karakter en de bestaande cultuur bereiken deze initiatieven en programma's lang niet alle medewerkers.

Good practices opgavegericht werken

Opgavecoaches

Binnen het gezamenlijk leer- en ontwikkelplein van VWS, SZW en OCW wordt in samenwerking met het rijksbrede programma Grenzeloos Samenwerken gewerkt met opgavecoaches. Zij gaan gesprekken aan met afdelingen om te kijken waar men in de praktijk van het opgavegericht werken tegenaan loopt. Op basis hiervan wordt samen met het team nagegaan waar een ontwikkelbehoefte ligt. Door aan te sluiten bij de ervaren belemmeringen wordt de leeractiviteit dicht tegen de praktijk gezet.

Binnen VWS is de doorvertaling gemaakt van de ontwikkelopgave naar wat dit vraagt aan competenties van medewerkers en van het leiderschap. Hierbij heeft VWS verbinding gemaakt met de Visie publiek leiderschap van de ABD. Daarnaast is een aantal trajecten gesignaleerd waarbij zes directies grenzeloos moeten samenwerken: met elkaar en met de samenleving. Dit wordt momenteel in de praktijk gebracht. Hierbij wordt bekeken wat wel werkt en wat in de weg staat.

²⁷ Beleidskompas | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (kcbn.nl)

Samenwerking beleid en uitvoering

Vanuit het UWV is een programma opgesteld om medewerkers meer in contact te brengen met Den Haag (Programma Oh oh den haag). Dit programma beoogt medewerkers een gevoel te geven wat er gebeurt in Den Haag en hoe dit effect heeft op het vak van uitvoerder. Doel hiervan is het vergroten van de politieke sensitiviteit en bewustwording creëren van de context waarin de organisatie opereert.

Defensie heeft een jaar geleden een methodiek ontwikkeld om de samenwerking tussen beleid en uitvoering te bevorderen. Bij deze methodiek krijgt iemand vanuit beleid een counterpart binnen de uitvoering. Deze samenwerking is bedoeld om de uitvoering direct te betrekken bij de beleidsontwikkeling, zodat er uitvoerbaar beleid gemaakt wordt op basis van kaders vanuit de uitvoering. Datzelfde geldt voor de georganiseerde counterparts tussen de afdelingen strategie en operatie.

3.1.2 Signalen vanuit de samenleving vertalen

Het is van belang dat medewerkers kennis en ervaringen van burgers gelijkwaardig kunnen laten meewegen in beleid, dat zij in voldoende mate participeren in de samenleving en de samenleving binnenhalen in het ontwikkelen en uitvoeren van beleid en het toezicht houden daarop. Respondenten geven aan dat de Rijksoverheid haar antennes niet zodanig heeft gepositioneerd dat zij voldoende in staat is om adequaat de signalen uit de samenleving te kunnen opvangen en deze te vertalen naar de top van de organisatie. “Soms gaan wij als Rijksoverheid door meerdere schijven heen, waardoor als je met een oplossing komt het probleem alweer voorbij is. Wij zijn nu nog vaak bezig met het oplossen van problemen van tien jaar geleden”. Uit gesprekken komt naar voren dat hiërarchisch gezien het nu vaak de medewerkers zijn in de lagere schalen die de signalen van burgers krijgen. Er wordt echter ervaren dat er, door de bestaande hiërarchie, minder naar deze personen wordt geluisterd.

Een andere manier om signalen vanuit verschillende bevolkingsgroepen naar boven te halen is door het medewerkersbestand een goede afspiegeling te laten zijn van de samenleving. Belangrijk hierbij is dat de geluiden van deze groepen ook een plek krijgen bij het nemen van beslissingen. Uit de gesprekken (en onderzoeken op het gebied van diversiteit en inclusie) komt naar voren dat dit nog niet altijd het geval is. Dit geldt met name voor beleid.

Good practice: emancipatie van de uitvoering

De afgelopen jaren zijn er, in navolging van Werk aan Uitvoering, met name door uitvoeringsorganisaties grote stappen gezet met betrekking tot het signaleren van problemen of knelpunten bij de uitvoering van beleid bij het desbetreffende ministerie. (Zie ook de WaU-Voortgangsrapportage 2023.) Er wordt veel meer samenwerking gezocht met andere organisatie binnen de overheid op aanpalende terreinen en dat wordt ook gedaan met bedrijven/sectoren in de maatschappij. De oriëntatie van uitvoeringsorganisatie is vanwege de aard van de dienstverlening meer op de burger georiënteerd in plaats van op de politiek. Mede door het aangaan van verbinding met bedrijven en sectoren wordt ‘buiten naar binnen getrokken’. Op die manier kunnen problemen tijdig worden opgelost en kan de overheid aan de burger leveren wat wij beloven. Onder meer de Douane, het UWV en Toeslagen zijn actief bezig met deze transitie en de bijbehorende cultuuraspecten en leiderschap die dat vraagt. Van Bestuursraad tot de werkvloer wordt deze transitie geïnternaliseerd.

3.1.3 Bestaande structuren en cultuur dragen niet bij aan implementatie

De ministeries worden over het algemeen nog gezien en ervaren als afzonderlijke kokers met een eigen structuur. Geldstromen en verantwoordingslijnen zijn meestal niet gekoppeld aan opgaven, wat het echt opgavegericht werken lastig maakt. Dit blijkt ook in de werkpraktijk van ambtenaren. Medewerkers geven aan dat het succes van opgavegericht werken wisselend is, maar gedeeld wordt dat de bestaande structuren als belemmerend worden ervaren. Gesprekken over verantwoordelijkheden, geld en capaciteit leiden af van de opgave.

Ook de bestaande cultuur, waarin medewerkers zich vooral identificeren met de organisatie waarvoor ze werken en minder met het zijn van 'rijksambtenaar', versterkt de bestaande structuren. Belangen van het eigen ministerie, het onderdeel daarbinnen en het zorgen voor de eigen minister of bestuurder prevaleren. Dit belemmert het opgavegericht werken over domeinen, sectoren en organisaties heen. Daardoor ontbreekt het ook aan stimulans om over voortbrengingsprocessen heen kennis op te doen. De gemene deler die ons bindt als rijksambtenaar is voor veel medewerkers niet zichtbaar en voelbaar, terwijl men er wel van overtuigd is dat er een gemene deler is. Het nader definiëren van het vak van ambtenaar kan volgens respondenten mogelijkheden bieden om hier gerichte ontwikkelactiviteiten op in te zetten. Daarnaast kan het een professioneel trots aanwakkeren.

Medewerkers geven aan dat het zou helpen als de functiewaardering het belang van opgavegericht, over grenzen heen en volgens de bedoeling werken zou ondersteunen. Een hogere functiewaardering is binnen de Rijksoverheid momenteel voornamelijk gekoppeld aan het zelfstandig kunnen opereren in (meer) complexe omgevingen. Competenties die meer gericht zijn op het opgavegericht, over grenzen heen en volgens de bedoeling met elkaar samenwerken, komen in beperkte mate terug in de functiewaardering of het functiewaarderingssysteem.

De Ontwikkelagenda ter versterking van de Rijksdienst probeert dwars door alle kokers binnen de Rijksdienst heen meer één gemeenschappelijk streefbeeld neer te zetten. Ook de eerder gezette stappen (zoals de rijksbrede programma's en het beleidskompas) worden, volgens het merendeel van de respondenten, gezien als goede voorbeelden voor de beoogde samenhang, maar niet als voldoende beschouwd om echt een wezenlijk verschil te kunnen maken. Een groot deel van de respondenten benadrukt dat er grotere structurele veranderingen nodig zijn, willen wij als Rijksoverheid echt anders gaan werken. Doorgaan in het huidige model, levert niet de gewenste nieuwe gedraging op, maar wordt gevoeld als een 'doekje voor het bloeden'. Dit gecombineerd met de bestaande cultuur verhinderen de totstandkoming van een breed gedragen beweging van onderaf.

3.2 Ontwikkelagenda in de praktijk

3.2.1 Termen Ontwikkelagenda sluiten aan bij de behoefte

Een groot deel van de respondenten is niet bekend met de Ontwikkelagenda, maar wel met de begrippen opgavegericht werken, grenzeloze samenwerking en werken volgens de bedoeling. Uit de gesprekken blijkt dat de inhoud van de Ontwikkelagenda aansluit bij de behoeften van zowel de Rijksoverheid als daarbuiten. Respondenten erkennen dat deze nieuwe werkwijze essentieel is om de uitdagingen van deze tijd aan te gaan en beter aan te sluiten bij de behoeften van de burger. Bovendien motiveert het de medewerkers dat er een visie ligt op hoe wij als Rijksoverheid willen werken aan een betere Rijksdienst. Vanuit een aantal organisaties wordt actief gewerkt om de vertaling te maken van de Ontwikkelagenda naar de praktijk. Die vertaalslag kent veel variaties.

Vrijwel alle respondenten geven aan dat de Ontwikkelagenda nog te abstract is en hen nog te weinig richting geeft. Het is nog niet altijd duidelijk welk nieuw gedrag precies verwacht wordt en hoe zij dit

kunnen uitvoeren. Ook het verschil tussen opgavegericht werken en grenzeloos samenwerken wordt in de praktijk als onduidelijk ervaren. Dit is niet alleen op het niveau van de werkvloer zichtbaar maar ook op andere niveaus. De onderwerpen uit de Ontwikkelagenda worden verschillend geïnterpreteerd. Sommige ministeries en organisaties hebben andere termen geïntroduceerd voor opgavegericht werken, grenzeloze samenwerking en het werken volgens de bedoeling, of hebben deze samengevoegd tot één begrip, zoals grensoverstijgende en opgavegerichte samenwerking. De Ontwikkelagenda dient nog niet overal als uitgangspunt voor ontwikkelingen binnen de eigen organisatie.

Medewerkers geven aan dat ze meer duidelijkheid nodig hebben over de nieuwe werkwijze. Ze ervaren een overweldigende hoeveelheid informatie die op hen afkomt. Verschillende programma's binnen de Rijksoverheid benadrukken het grenzeloos, volgens de bedoeling en opgavegericht werken, maar vanuit verschillende invalshoeken. Zoals: Grenzeloos samenwerken, Dialoog en ethiek, Werk aan uitvoering (WAU), ambtelijk vakmanschap, het beleidskompas en het leiderschapskompas. Hoewel medewerkers de waarde van deze programma's en initiatieven erkennen, ervaren ze vaak dat de informatie gefragmenteerd binnenkomt. Dit leidt tot onduidelijkheid over de nieuwe werkwijze en een gevoel van overweldiging ("ik hou het allemaal niet meer bij").

De thema's en nieuwe werkwijzen worden nog niet breed besproken binnen afdelingen en teams. Hierdoor blijven de begrippen aan de oppervlakte en wordt er geen diepgaande betekenis aan gegeven. De nieuwe manier van werken 'leeft' hierdoor nog onvoldoende binnen de Rijksoverheid en het roept vragen op als: wat betekent dit voor mij en wat moet ik vanaf morgen dan anders doen?

Uit de gesprekken blijkt dat er schakels ontbreken tussen de gedachtewereld van het opgavegericht en volgens de bedoeling werken en de praktijk. Er is sprake van een kloof tussen ambities van de organisatie - opgavegericht, grenzeloos en volgens de bedoeling werken ten einde een antwoord te bieden op maatschappelijke vraagstukken - en de praktijk op gebied van de benodigde inhoudelijke en generieke kennis, beschikbare instrumenten, beoogde doelen, nog afgezien van de variatie in de politieke ambities van de bewindspersonen. Er bestaat geen gedeelde kennis of beeld ten aanzien van hoe het rijk op een andere wijze aan de ambities kan werken, welke instrumenten er ingezet kunnen worden, de doelen zijn nog niet voldoende smart genoeg geformuleerd en zijn soms te veel georiënteerd op de eigen departementale agenda.

3.3 Ambtelijke kennis en vaardigheden

Vanuit de gesprekken komt naar voren dat medewerkers vaardigheden behorende bij new public management en public administration (de linkerkant van het NSOB kwadrant, zoals weergegeven in hoofdstuk 2) over het algemeen goed beheersen. Hier horen waarden bij als verantwoordelijkheid, verantwoording en legitimiteit, maar ook doelmatigheid en doeltreffendheid. Volgens respondenten is er ontwikkeling mogelijk op waarden als mensgericht, handelen vanuit expertise, maatschappelijk belang en responsiviteit, vertrouwen en professionaliteit. Deze waarden corresponderen vaker met de sturingsmodellen Network Governance en Societal Resilience (de rechterkant van het NSOB kwadrant).

Respondenten geven aan behoefte te hebben aan een set van gemeenschappelijke waarden van waaruit zij hun werk kunnen vormgeven. Hoewel er verschillen zijn tussen medewerkers werkend in beleid, uitvoering of toezicht, geven alle respondenten aan ook overeenkomsten te zien. Zij geven aan behoefte te hebben aan het vaststellen van deze gemeenschappelijke deler, waardoor duidelijk wordt wat gevraagd wordt van elke medewerker, ongeacht de organisatie waarvoor deze werkt. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen wat verwacht wordt van alle medewerkers op het gebied van kennis en wat op het gebied van vaardigheden. Bij ambtelijke vaardigheden staat de excellente kwaliteit op het gebied van beleid, uitvoering en toezicht (de inhoud) centraal. Hiervoor is het nodig dat wij gemeenschappelijke normen en waarden hebben over hoe medewerkers van de Rijksdienst met de burger omgaan en met elkaar. Deze gezamenlijke taal vormt het fundament van ons ambtelijk vakmanschap. Hierbij is het volgens respondenten belangrijk

dat de ambtenaar vanuit zijn of haar professionaliteit verbindingen kan leggen, relevante kennis en inzichten weet te benutten, kan luisteren, verschillende belangen kan samenvoegen, zich kan inleven in verschillende partijen, reflecteert, leert en verbetert, beargumenteert 'nee' kan zeggen en moeilijke gesprekken aan kan gaan met bewindspersonen en de buitenwereld.²⁸ Voor een volledig overzicht van de generieke competenties, zie bijlage 2.

Ten aanzien van de benodigde kennis wordt bedoeld op generieke kennis die alle medewerkers van de verschillende voortbrengingsprocessen nodig hebben. Hierbij kan worden gedacht aan kennis van: democratie en grondbeginselen van de rechtstaat, de basisprincipes van de budgetteringscyclus van het rijk, Europese wetgeving en basiskennis van verschillende vakgebieden die momenteel en in de toekomst belangrijker worden zoals digitalisering en AI en projectmanagement. Deze benodigde kennis en competenties ten aanzien van vakmanschap, wordt in deze verkenning, zoals benoemd in hoofdstuk 2 metaforisch geduid als de horizontale lijn – generieke kennis en vaardigheden met betrekking tot het ambtelijk vakmanschap. Deze horizontale lijn is essentieel voor het realiseren van het opgavegericht, grenzeloos en volgens de bedoeling werken, ten einde de ambities te kunnen verwezenlijken.

Daarnaast zijn er specifieke kennis en vaardigheden nodig afhankelijk van de functie of het vak dat de individuele medewerker uitvoert. Denk hierbij aan specialistische kennis op het gebied van informatie-huishouding, beleidsontwikkeling, communicatie. Ontwikkeling en opleiding omtrent een specifiek vakgebied of specifieke functie is momenteel beter geborgd binnen de organisaties. Hierbij kan gedacht worden aan de vakacademies (zoals RAFEB en RADIO, Defensieacademie, Wetgevingsacademie, Academie voor Toezicht, Academie voor internationale betrekkingen en de Belastingacademie) of opleidingsprogramma's (binnen uitvoeringsorganisaties, NVWA, ABD, Rijkstraineeprogramma). Deze verticale lijn – vakinhoudelijke kennis en vaardigheden – kent grote variatie en verscheidenheid en kan gericht zijn op een ministerie, een domein (bv. het sociale domein) of een specifiek vak (inspecteur, jurist, enz.).

Respondenten waarschuwen in het leren, ontwikkelen en opleiden om te waken voor het streven naar één type ambtenaar. Het streven, om alle benodigde competenties in één ambtenaar te verenigen, is niet realistisch. In de gesprekken met zowel de leer- en ontwikkelprofessionals als het bedrijfsleven wordt het belang van het teamgericht leren vanwege het werken in (multidisciplinaire) teams benadrukt, ter versterking van het benutten van elkaars expertise en competenties.

3.4 De rol van leiderschap in het realiseren van de nieuwe ontwikkelrichting

De nieuwe ontwikkelrichting van de Rijksoverheid vraagt ook iets van het leiderschap. In 2020 is door de Algemene Bestuursdienst (ABD) de visie op het publiek leiderschap opgesteld: het Leiderschapskompas. Het kompas beschrijft tien concrete handelingsrichtingen: handel in onzekerheid, bewaak de lange lijnen, geef de overheid gezicht en gevoel, denk en handel inclusief, werk samen en deel leiderschap, creëer een veilige werkomgeving, neem ruimte en geef ruimte, wees open en verantwoord je proactief, heb geen pantser en toon ruggengraat, zet hen die jij leidt in hun kracht en vraag feedback.²⁹ Respondenten herkennen deze kenmerken in leiderschap passend bij de nieuwe werkwijze en voegen hieraan toe dat het belangrijk is om:

- Het goede voorbeeld geven
- Voor je ambtenaren te gaan staan
- Op een andere manier te durven werken en medewerkers hierin faciliteren
- Sturen vanuit vertrouwen én op resultaten
- Het scheppen van een lerend klimaat en een lerende houding.

²⁸ Rijkscampus in opdracht van het Ministerie van BZK

²⁹ Algemene Bestuursdienst, het Leiderschapskompas, 2021

Het ABD-opleidingsprogramma voor leidinggevend (schaal 15 tot en met 19) is geënt op de visie van publiek leiderschap. Enkele ministeries hebben leerprogramma's opgezet voor leidinggevend onder schaal 15. Onduidelijk is in hoeverre de visie op publiek leiderschap aan de basis ligt van deze opleidingen en in hoeverre leidinggevend in deze programma's worden meegenomen in nieuwe ontwikkelingen, vaardigheden en werkwijzen.

Vanuit de gesprekken komt naar voren dat het volgen van opleidingen aan de potentiële deelnemers wordt overgelaten en daardoor een vrijblijvend karakter heeft gekregen. Zowel visie als sturing op leren en ontwikkelen ontbreekt. De waan van de dag is vaak bepalend voor het al dan niet volgen van cursussen of trainingen. Het aantal "no shows" is aanzienlijk. Leidinggevend sturen onvoldoende op aanwezigheid en ook zelf geven de leidinggevend onvoldoende prioriteit aan de eigen ontwikkeling. Topambtenaren hebben een verplichting om 40 uur per jaar te besteden aan het leren, ontwikkelen en opleiden. In de praktijk blijkt dat hier weinig op wordt gestuurd. Er is een neiging om onder (politieke) druk in oude patronen te vervallen. De noodzaak om productie te draaien is vaak zo groot, dat het niet mogelijk is om deel te nemen aan formele leeractiviteiten. Ook het informele leren komt hiermee onder druk te staan, omdat er weinig tijd en ruimte wordt ervaren voor reflectie en evaluatie. Leidinggevend zouden hier actiever op moeten sturen, in samenhang met het sturen op de operatiedoelstellingen. Het belang van het ontwikkelen van de competenties binnen zowel de verticale als horizontale lijn dient door leidinggevend nadrukkelijk uitgedragen te worden. Alleen door erop te sturen, neemt de vrijblijvendheid af.

Respondenten geven aan dat van leidinggevend gevraagd mag worden dat zij medewerkers aanspreken wanneer deze zich niet ontwikkelen. Daarnaast moeten leidinggevend rijksbrede ontwikkelingen kunnen omzetten naar uitdagingen specifiek voor de eigen organisatie of afdeling en het meenemen en faciliteren van medewerkers hierbij. Ook het over voortbrengingsprocessen heen samenwerken en leren van elkaar verdient meer aandacht. Enkele bestuurders geven aan meer begeleiding te willen ontvangen in hoe men de nieuwe manier van werken effectief kan managen. Dit is volgens hen nog onderbelicht gebleven. Er is behoefte aan praktische begeleiding en ondersteuning om te leren hoe de nieuwe werkwijze in de praktijk kan worden gebracht en uitgedragen kan worden. Ook het inwerken van nieuwe leidinggevend (zeker als ze van buiten de Rijksoverheid komen) wordt genoemd als aandachtspunt. Nieuwe medewerkers ervaren soms te weinig begeleiding en worden niet altijd voldoende meegenomen in (nieuwe) belangrijke ontwikkelingen. Onboarding vindt vaak niet structureel plaats, noch voor medewerkers of leidinggevend.

Het is de verantwoordelijkheid van bestuursraden om ervoor te zorgen dat medewerkers niet alleen op de inhoudelijke kennis worden gefaciliteerd (verticale lijn) maar ook met de benodigde competenties om opgavegericht grenzeloos en volgens de bedoeling samen te werken (horizontale lijn). Het leren, ontwikkelen en opleiden doet beroep op leiderschap, zowel van leidinggevend als persoonlijk leiderschap van iedere medewerker.

4 Bevindingen: effectief leer- en ontwikkelbeleid?

De lonen van 140.000 medewerkers kosten op jaarbasis circa €12 miljard. Jarenlang gold de 2% van de totale loonsom als een fictief streefcijfer t.a.v. het geraamde opleidingsbudget.³⁰ Dit is echter geen rijksbrede afspraak en er wordt ook geen verantwoording over afgelegd. Wel wordt jaarlijks in de Jaarrapportage bedrijfsvoering rijk gerapporteerd over de daadwerkelijke gerealiseerde opleidingskosten. Voor 2022 betrof dat jaarbasis €1520 per arbeidsjaar; bijna €213 miljoen op jaarbasis.³¹ Binnen de Rijksoverheid blijkt het het lastig om het leer- en ontwikkelbeleid structureel vorm te geven. Commitment aan de top, een bijpassende cultuur, en het investeren in medewerkers is essentieel en noodzakelijk voor het realiseren van de doelstellingen van grenzeloos samenwerken en opgabegericht werken.

Het leren, ontwikkelen en opleiden kan als middel ingezet worden om de medewerkers te faciliteren in het meer opgabegericht, grenzeloos en volgens de bedoeling te gaan werken, ten einde de ambities te kunnen realiseren. Onderstaande bevindingen geven weer hoe het leer- en ontwikkelbeleid momenteel is vormgegeven en in hoeverre het leren, ontwikkelen en opleiden momenteel de medewerkers begeleidt en faciliteert in deze nieuwe werkwijze. De bevindingen zijn gecategoriseerd op cultuur, structuur en processen. Bij cultuur gaat het om aangeleerd gedrag en gewoonten binnen de Rijksdienst met betrekking tot het leren, ontwikkelen en opleiden. Structuur omvat de wijze waarop het leren, ontwikkelen en opleiden is ingericht en of dit helpend is om ambtenaren te faciliteren in de nieuwe werkwijze. Onder processen verstaan wij die processen die het leren, ontwikkelen en opleiden ondersteunen. Deze drie categorieën beïnvloeden elkaar wederzijds en hebben gezamenlijk invloed op de kwaliteit van het leren, ontwikkelen en opleiden en daarmee op de deskundigheid van de medewerkers.

4.1 Cultuur

4.1.1 Een lerende cultuur

In hoeverre medewerkers in de Rijksdienst ruimte ervaren om tijd te besteden aan het leren, ontwikkelen en opleiden verschilt per ministerie, de mate van politieke druk en de mate waarop medewerkers aangestuurd worden om 'productie te draaien'. Binnen beleidsonderdelen wordt soms gesproken over een cultuur waarin je niet druk genoeg bent als je tijd hebt om opleidingsactiviteiten te volgen. Binnen toezicht en uitvoering worden deze signalen minder geuit.

Wel horen wij bij alle voortbrengingsprocessen dat de aandacht voor het leren, ontwikkelen en opleiden structureel ingebed kan worden binnen de organisatie. Het is nog niet altijd een onderwerp dat veel aandacht krijgt binnen de afdelingen van de organisaties. Nieuwe medewerkers ervaren dat zij onvoldoende begeleid worden in het aanleren van nieuwe kennis en vaardigheden.

Het formele leren, door middel van opleiding en training, betreft slecht één aspect van het leren. Een groot deel van het leren gebeurt op de werkvloer (learning on the job). Derhalve is het volgens respondenten essentieel om een omgeving te creëren waarin geleerd kan worden, medewerkers daartoe gestimuleerd

³⁰ Streefcijfer afspraak CAO Rijk

³¹ Rijksoverheid, Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk, 2022. Onder rijk wordt in deze verstaan: alle ministeries (m.u.v. Defensie), agentschappen en baten-lasten organisaties. afspraak CAO Rijk

worden en daarvoor gewaardeerd worden. Het is daarvoor noodzakelijk dat medewerkers zich kwetsbaar mogen en durven opstellen en het adagium geldt 'van fouten kun je leren'. Een omgeving waarin men kan oefenen en waarin gereflecteerd kan worden. In de gesprekken wordt het belang van het leren als onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden en het onderling samenwerken onderstreept. Dit geldt niet alleen voor het individuele leren. Dit heeft ook betrekking op het teamgericht leren en het leren als organisatie. Een 'lerende organisatie' is wendbaar, kan inspelen op veranderingen intern en extern. Die leercultuur gaat uit van een organisatie die zich blijft verbeteren en 'groeit' door voortdurend te leren. Dat vraagt om nieuwsgierigheid, openheid, sturen vanuit vertrouwen, ruimte geven en verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie beleggen. Een organisatie waarin oude patronen van structuren, cultuur en processen losgelaten moeten worden en nieuwe gebruiken moeten worden aangeleerd.³² Dit vraagt iets van de organisatie, leidinggevend en medewerkers.

Good practice lerende cultuur

De Nederlandse Bank (DNB)

DNB legt veel nadruk op het leren van anderen en bieden ondersteuning voor verschillende vormen van leren; zoals coaching, mentoring en communities of practice. Het leren, ontwikkelen en opleiden is diep verankerd in de organisatiecultuur. Teamsamenstellingen zijn zodanig aangepast dat medewerkers van elkaar kunnen leren op basis van hun expertise.

Het belang van het leren, ontwikkelen en opleiden wordt breed gedragen binnen de organisatie en is een integraal onderdeel van het werk. De DNB-academie valt onder HR en wordt ondersteund door een bestuur bestaande uit informele leiders uit verschillende domeinen. Er wordt regelmatig geëvalueerd en waar nodig bijgestuurd. Ook wordt de tevredenheid over het leer- en ontwikkelingsprogramma periodiek gemeten.

Door collectieve inspanningen en continue aandacht voor het leren, ontwikkelen en opleiden is DNB in staat een cultuur te creëren waarin groei en ontwikkeling centraal staan.

4.1.2 Een cultuur van vrijblijvendheid

Daar waar het leren, ontwikkelen en opleiden betreft wordt de bestaande cultuur door de respondenten omschreven als vrijblijvend. In het Strategisch personeelsbeleid 2025³³ wordt benadrukt dat de verantwoordelijkheid voor het leren, ontwikkelen en opleiden in eerste instantie bij de medewerker zelf ligt, waarbij de werkgever zorgt voor de juiste randvoorwaarden. Onduidelijk is in hoeverre dit strategisch personeelsbeleid een formele status heeft en breed wordt benut binnen de ministeries.

Het leren, ontwikkelen en opleiden is momenteel primair de verantwoordelijkheid van de medewerker.³⁴ Medewerkers geven aan dat zij vaak zelf kiezen welke ontwikkelactiviteiten ze volgen en dat hier weinig sturing op zit van de organisatie. Het positieve effect is dat de medewerker veel ruimte krijgt om de eigen ontwikkelrichting te bepalen. De kanttekening daarbij is dat het voor medewerkers onduidelijk is wat er van hen verwacht wordt en welke richting de organisatie op wil. Medewerkers kunnen door de veelheid aan opleidingen (en de eigen verantwoordelijkheid om hier iets in te vinden) niet altijd goed sturing geven aan hun eigen ontwikkeling. Mede door deze vrijblijvendheid, is het lastig om voldoende bereik te realiseren en elke medewerker de handvatten te bieden om opgabegericht en grenzeloos te gaan samenwerken.

³² Senge, P. 'De vijfde discipline', 1990

³³ Strategisch personeelsbeleid Rijksoverheid: In het hart van de publieke zaak, 2025

³⁴ BMC, 'De leer en ontwikkelbehoefte van de rijksambtenaar in beeld', 2019

Het belang van het leren, ontwikkelen en opleiden wordt niet sterk uitgedragen. Medewerkers geven een wisselend beeld in hoeverre het leren, ontwikkelen en opleiden onderwerp van gesprek is met hun leidinggevende en onderwerp van gesprek is in de personeelsgesprekken. Uit de gesprekken komt naar voren dat management en medewerkers momenteel niet aangesproken worden wanneer zij zich onvoldoende ontwikkelen. Dit, tezamen met de nadruk op productie, zorgt er vaak voor dat het leren, ontwikkelen en opleiden niet wordt gezien als prioriteit.

Vanuit verschillende plekken binnen ministeries worden programma's opgezet om medewerkers (inclusief leidinggevend) te equiperen voor de uitdagingen van nu en voor de toekomst. Deze programma's worden vrijblijvend aangeboden, waarbij er wordt gepoogd om medewerkers te verleiden om deel te nemen. Dit leidt ertoe dat het bereiken van de doelgroepen beperkt blijft.

4.2 Structuur

4.2.1 De positie van HR binnen de organisatie

Om de geschetste transitie te kunnen realiseren, is het noodzakelijk dat HR een stevige positie binnen de organisatie krijgt. HR omvat het kapitaal van de Rijksoverheid en is daarmee in beginsel chefsache. Commitment van de top is noodzakelijk. Van HR maf verwacht worden dat zij zowel de strategische als operationele kant van het vak doen en als stevige sparringpartner voor alle leidinggevend functioneren. Om medewerkers te begeleiden om nieuwe gedragingen, houding en werkwijze te ontwikkelen is een stevig HR-beleid noodzakelijk. Onder stevig HR-beleid wordt verstaan: beleid waarin de mens centraal staat in het perspectief van wat de Rijksoverheid te doen staat. Op dit beleid dient te worden gestuurd, waardoor de organisatie 'in control' is. Vanuit de gesprekken komt naar voren dat HR rijksbreed een zichtbare noch stevige positie heeft. Respondenten geven aan dat bijna alle beschikbare tijd en energie wordt ingezet voor de primaire taken van de organisaties, waardoor er te weinig tijd overblijft voor de bedrijfskundige aspecten. In het HR beleid ontbreekt vaak een stevige koppeling met de strategische doelen van de Rijksoverheid. Respondenten geven aan dat HR nog te vaak instrumenteel wordt ingezet in plaats van strategisch. Daarnaast wordt aangegeven, zowel door werknemers als leidinggevend, dat laatstgenoemden onder andere door de druk op de productie niet altijd voldoende focus kunnen hebben op de managerial kant van het leidinggeven. Kennis en eigenaarschap over het leren, ontwikkelen en opleiden wordt veelal gevoeld bij de leer- en ontwikkelprofessionals en categoriemanagers en blijkt nog minder een onderwerp van gesprek binnen managementteams en in de bestuursraden.

De bedrijven die wij hebben gesproken met een stevig leer- en ontwikkelbeleid, hebben een Chief HRO (CHRO) in de Raad van Bestuur. Die respondenten geven aan dat leren, ontwikkelen en opleiden een vanzelfsprekend element vormt in de professionaliteit van de medewerkers. Bedrijven enten het HR beleid op de strategische doelstellingen van het bedrijf en vertalen deze vervolgens door naar de implicaties voor het personeel. Daarbij wordt geborgd dat medewerkers voldoende tijd hebben om de noodzakelijke en vrije keuze opleidingen te volgen.

Good practice positionering HR

Shell

Bij Shell is de afgelopen jaren geïnvesteerd om het leren, ontwikkelen en opleiden steviger in positie te brengen, zodat het gesprek op directeursniveau kan plaatsvinden over de L&O-agenda er snel geschakeld kan worden bij crisis, veranderende behoefte en/of reorganisatie. Zodoende wordt de strategie omgezet in 'wat vraagt dit van de medewerkers en hoe vertaal je dit door naar het leren en ontwikkelen'. Daartoe zijn HR-analytics opgesteld. Datawetenschappers voeren op basis van een

wereldwijde centrale Shell HR-database analyses uit en doen aanbevelingen voor HR-beleid en procedures. De focus in deze analyses ligt op de employee-performance die van invloed is op de business performance.

Ook de Rijksoverheid heeft ervaring met het (tijdelijk) prominenter positioneren van een bedrijfsvoeringsonderdeel, ten einde de aandacht daarvoor rijksbreed te borgen en de kwaliteit te verbeteren: de Operatie Comptabel bestel.

Good practice – Operatie Comptabel bestel

In de jaren '60 en '70 van de twintigste eeuw ontstonden er achterstanden in het financieel beheer van de Rijksoverheid. De Algemene Rekenkamer stelde in zijn verslag over 1984 ernstige tekortkomingen in de administratieve organisatie en de interne controle van de rijksbegroting vast. Over het jaar 1985 werd slechts bij acht begrotingen een accountantsverklaring afgegeven, waarvan slechts twee goedkeurende. De Tweede Kamer heeft toen ingegrepen. In samenwerking met de commissie voor de Rijksuitgaven en de Algemene Rekenkamer resulteerde dit in een operatie ter verbetering van de rechtmatigheid en beheersbaarheid van de overheidsfinanciën en beter inzichtelijke en onderling vergelijkbare departementale begrotingen: de Operatie Comptabel Bestel.

Deze operatie behelsde het volgende:

- Op de ministeries kregen de beleidsdirecties medeverantwoordelijkheid voor het budget op hun beleidsterrein. Voordien was de verantwoordelijkheid de budgetten centraal belegd bij de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) binnen de ministeries.
- De financieel directeuren van het ministerie namen tijdelijk deel aan de bestuursraad (voor 7 jaar) en kregen hierdoor een stevige positie. Zodoende konden de overige leden van de bestuursraad worden aangesproken bij problemen. Daarnaast gaven de leden van de bestuursraad schriftelijk commitment af om te komen tot een gezond financieel beheer.

In ongeveer zeven jaar tijd bracht de Operatie Comptabel Bestel grote vooruitgang. Achterstanden in de verantwoording werden ingehaald en in 1993 hadden alle ministeries een goedkeurende accountantsverklaring. Dankzij het succes van de Operatie Comptabel Bestel steeg de rechtmatigheid van de overheidsuitgaven in de loop der jaren tot boven de 99% waardoor het mogelijk is geworden meer aandacht te richten aan de doelmatigheid van overheidsbeleid.

4.2.2 Koppeling van het leren en ontwikkelen aan de strategie

Om het leren en ontwikkelen doelgericht en effectief te maken is het, volgens experts waarmee wij hebben gesproken, belangrijk dat het leren en ontwikkelen ingezet wordt als middel om nieuw gedrag of nieuwe vaardigheden te bereiken en niet als doel op zich. Er dient een beeld geschetst te worden van de nieuwe werkpraktijk van ambtenaren. Wat hebben zij nodig om op deze andere manier (meer opgavegericht, volgens de bedoeling en grenzeloos) samen te werken, waar ontbreekt het nu aan en welke ontwikkeling is er dus nog nodig?

Op dit moment ervaren respondenten dat er weinig gestuurd wordt op de inhoud van het leren en ontwikkelen. Medewerkers voelen erg veel ruimte om zelf hun opleiding te bepalen en zeggen hierbij de binding met de algemene doelstellingen van het Rijksoverheid te missen (onderzoek flitspanel). Er wordt richting gemist, waardoor er ook getwijfeld wordt aan de effectiviteit van het leren en ontwikkelen.

Ondanks het feit dat het leer- en ontwikkelbeleid niet op rijksniveau is geborgd en afhangt van de betrokkenheid van de leidinggevenden, zien wij ook een paar mooie voorbeelden. Zo leggen enkele organisaties, zoals UWV, de gezamenlijke inspecties en het Leer- en ontwikkelplein de eigen organisatie-doelstellingen en ontwikkelprogramma's aan de basis voor het leer- en ontwikkelaanbod. Wij zien dit terug bij met name de uitvoeringsorganisaties. De koppeling met de strategische doelen van de Rijksoverheid zijn minder geborgd. Het gezamenlijke gesprek hierover wordt op de verschillende niveaus nog onvoldoende gefaciliteerd. Het wordt (nog) veelal gezien als een losstaand fenomeen, waarbij ook niet altijd stil gestaan wordt bij wat het leren dient op te leveren dan wel bijdraagt aan de strategische doelen.

Bij de bedrijven die wij gesproken hebben zien wij dat veel van hen werken vanuit bepaalde (kern)waarden die zij met elkaar gedefinieerd hebben. Deze waarden zijn veelal uitgewerkt in competenties en bijpassende leer- en ontwikkellijnen. De competenties staan vaak voor een langere tijd vast, maar de specifieke invulling hiervan kan veranderen om beter aan te kunnen sluiten op wat de klant/sector/samenleving nodig heeft aan dienstverlening of producten. Een voorbeeld hiervan is de adviseur bij de bank die in eerste instantie veel klanten op locatie zag. Nu spreekt deze medewerker de klanten vooral als er digitaal iets misgaat. Om dezelfde klant te helpen zijn andere kenmerken belangrijk onder de competentie klantbeheer dan vroeger. Deze bedrijven evalueren en herijken de competenties en uitwerking in leerlijnen op vastgestelde momenten, om deze aan te kunnen laten sluiten op de veranderende wereld om zich heen. Bij deze bedrijven worden medewerkers, anders dan bij de Rijksoverheid, ook beoordeeld op deze competenties en ontvangen zij een leer- en ontwikkelaanbod. Vaak werken deze organisaties ook met een aantal verplichte trainingen om medewerkers de nieuwe werkwijze aan te kunnen leren. Enkele bedrijven hanteren vaste weken per jaar voor alle medewerkers, andere werken met specifieke ontwikkelingspaden naar gelang dit nodig is voor de functie.

Good practice opleiding volgt strategie

De Nederlandse Bank

Bij de Nederlandse Bank is het opleidingsbeleid een doorvertaling van de strategie. Vanuit de strategie wordt bepaald welke vaardigheden, gedrag en werkwijze medewerkers nodig hebben en hoe deze ontwikkeling kan worden gestut door middel van het leren, ontwikkelen en opleiden van medewerkers. Er wordt veel waarde gehecht aan het leren op de werkvloer volgens het principe van de 70-20-10 regel: 70% leert iemand in het werk, 20% wordt geleerd van anderen, en 10% formeel via trainingen en opleidingen.

Het curriculum wordt regelmatig geactualiseerd en geëvalueerd. Veranderingen worden eens per jaar doorgevoerd ter voorkoming van het najagen van hypes.

Shell

Shell heeft vijf verschillende doelstellingen gedefinieerd voor het leren, ontwikkelen en opleiden: er zijn verplichte trainingen die essentieel zijn voor het uitvoeren van het werk, die bijvoorbeeld te maken hebben met veiligheid en ethiek. Daarnaast zijn er leeractiviteiten gericht op het dichten van de gap tussen wat medewerkers nu aan vaardigheden hebben en aan wat zij in de toekomst nodig hebben. Ook zijn er activiteiten gericht op de langere termijn en wordt gewerkt aan vaardigheden die voor de lange termijn nodig kunnen zijn. Learning and development wordt gezien als een toegevoegde waarde om medewerkers te kunnen binden en behouden. Op deze manier wordt bijgedragen aan een lerende en ontwikkelende organisatie.

UWV

Bij het UWV wordt de nieuwe strategie verbonden aan het leer en ontwikkel beleid. De focus verschuift momenteel van strikte regelgeving en prestatie-indicatoren naar een focus op positieve uitkomsten voor burgers, zoals minder cliënten met schulden en meer cliënten met werk. Dit is een grote verandering waarin alle medewerkers worden gevraagd zelfstandig te redeneren. Het vakmanschap van

medewerkers is hierop aangesloten en gedefinieerd: hoe maak je die onafhankelijke afweging en hoe lever je die dienstverlening vanuit hetgeen waar het UWV voor staat. Om deze veranderingen te ondersteunen, is een leiderschapsprogramma ontwikkeld. Medewerkers worden aangemoedigd om vanuit het perspectief van de cliënt te redeneren en er wordt geïnvesteerd in trainingen om de gespreksvaardigheden van medewerkers te verbeteren.

Douane

De douane wordt steeds meer in de context van de ondermijning getrokken en hiertoe moet de organisatie zich verhouden. Er is veel geïnvesteerd in het leiderschap, in het realiseren van een sociale en veilige omgeving waarin mensen elkaar bevragen en zich uitspreken om de weerbaarheid van medewerkers te vergroten. Hiertoe is ook het leer- en ontwikkelaanbod van de Belastingdienst-academie op afgestemd. Op deze manier creëert de Douane wendbaarheid om in te spelen op de veranderende omstandigheden binnen de samenleving.

CIO-Rijk

Digitaliseren om de dienstverlening te verbeteren. Het belang van kennis van digitalisering neemt steeds meer toe, een uitdaging in deze arbeidsmarkt. Het programma I-Vakmanschap, één van de pijlers van de I-strategie 2021-2025, helpt overheidsorganisaties t.a.v. instroom specialistische kennis, mobiliteit, kennisontwikkeling etc.

4.2.3 Inrichting van het leren en ontwikkelen

Kennis van het leer-en ontwikkelbeleid en het bijbehorende aanbod berust voornamelijk bij de leer-en ontwikkelprofessionals en de categoriemanagers van het ministerie van Financiën. Laatstgenoemde kopen het generieke leeraanbod van de Rijksdienst in. Zij werken met tactische en strategische klantenraden om de vragen van de verschillende ministeries waar mogelijk te bundelen. Aanbod van het leren en ontwikkelen specifiek voor het desbetreffende ministerie wordt door het ministerie zelf ingekocht. Een deel van het leeraanbod wordt gezamenlijk binnen de Rijksdienst ingekocht. Dit betreft vooral online leeractiviteiten met betrekking tot persoonlijke ontwikkeling.

Dat het leer- en ontwikkellandschap binnen de Rijksdienst sterk is versnipperd, is geen nieuws. Binnen de Rijksoverheid ontbreekt het aan een integraal beeld van het beschikbare leer- en ontwikkelaanbod. Hetgeen wel beschikbaar is varieert sterk per organisatie qua aggregatieniveau en actualiteit. Bij enkele ministeries en organisaties zijn er overzichten van het leeraanbod opgesteld. Een eerste inventarisatie van dit aanbod leidt tot meer dan 10.000 verschillende leer-en ontwikkelactiviteiten: rijp, groen, nieuwe en oude activiteiten, waarin ook veel overlap te vinden is tussen de verschillende ministeries. Aanbieders worden vaak door meerdere ministeries benaderd, zonder dat zij hier van elkaar van op de hoogte zijn. Voor de medewerkers levert dit een oerwoud aan opleidingsmogelijkheden op, waarin zij zich geen weg meer weten te vinden.

Veel ontwikkelactiviteiten zijn alleen voor het eigen ministerie/organisatie toegankelijk. Rijksbrede academies en programma's, zoals de RAFEB, Mindfull rijk en de traineeprogramma's hebben wel een rijksbreed aanbod daar waar het ambtelijk vakmanschap betreft. Echter, wij horen terug dat deze modules, ook vanwege de beschikbare capaciteit, niet voor iedereen toegankelijk zijn. Dit heeft tot gevolg dat er vervolgens trainingen naast worden gezet. Zodoende treedt een steeds verdere versnippering op.

4.2.4 Samenwerking tussen ministeries

Ministeries (met uitzondering van de ministeries van VWS, OCW en SZW – zie onderstaand kader) werken over het algemeen nog weinig samen om gebruik te maken van elkaars kennis en expertise. Enkele initiatieven zijn opgezet om meer verbinding in het leerlandschap te brengen zoals de Rijkscampus, de rijksbrede Benchmark Groep Academies en een recent initiatief om een beleidsleerlijn op te zetten door leer- en ontwikkelprofessionals van verschillende ministeries (EZK/BZK/J&V/I&W).

Deze initiatieven (met uitzondering van het gemeenschappelijk leer- en ontwikkelplein) zijn veelal opgestart door leer- en ontwikkelprofessionals vanuit een behoefte om meer synergie te creëren, gebruik te kunnen maken van wat er al ontwikkeld is en van elkaar te leren. Het enthousiasme en de drive van deze professionals is sterk.

De leer- en ontwikkelprofessionals binnen de diverse organisaties laten een groot enthousiasme en drive zien ten aanzien van dit onderwerp. Wij horen echter ook in de gesprekken terug dat het uitblijven van commitment van het management, het niet goed kunnen vinden van elkaar en botsende organisatiebelangen samenwerking in de praktijk bemoeilijkt. Veel van hetgeen er momenteel in gezamenlijkheid wordt ontwikkeld, zoals de genoemde leergang voor beleidsmedewerkers, is te danken aan het doorzettingsvermogen van deze mensen om het zelf bottom-up te gaan organiseren. Veel van dit soort initiatieven hangt op personen. Hoewel er veel gebruikt wordt gemaakt van de door de Rijkscampus in 2015 opgestelde visie voor leren en ontwikkelen (zie bijlage 1), is het zoeken naar eigenaarschap en sponsoring met versnippering tot gevolg. De visie uit 2015 is weliswaar besproken in het SGO, maar het heeft het geen formele status.

Good practice inrichten leren, ontwikkelen en opleiden

Rijksbrede initiatieven

Binnen het rijk zijn initiatieven opgezet om samen op te trekken in het leren, ontwikkelen en opleiden. Voorbeelden hiervan zijn een samenwerkingsverband tussen leer- en ontwikkelprofessionals van EZK/J&V en BZK, de Rijkscampus en het Leer- en ontwikkelplein. Het samenwerkingsverband tussen EZK/J&V en BZK is opgezet omdat zij allemaal een wens hadden om loopbaanpaden voor beleidsmedewerkers op te zetten. Zij merkten dat voor beleidsmedewerkers niet altijd duidelijk was hoe zij zich konden ontwikkelen en wat er van hen verwacht werd. Ook waren er een aantal basisleerbehoefes waar beleidsmedewerkers ongeacht het ministerie mee te maken krijgen: hoe schrijf ik een nota, wat is kennisveiligheid, hoe zit de begrotingscyclus in elkaar, wat is politieke sensitiviteit? Om te kunnen leren van elkaar en best practices over te nemen is dit samenwerkingsverband ontstaan.

Ook het gezamenlijke Leer- en ontwikkelplein van SZW, VWS en OCW heeft als doel met elkaar op te kunnen trekken in het leren, ontwikkelen en opleiden. Vanuit het sociaal domein zien zij een aantal gezamenlijke leerbehoefes. Samen met de verschillende bestuursraden worden de kaders uitgezet voor het leren, ontwikkelen en opleiden. Ambtenaren van de verschillende ministeries kunnen binnen het leer- en ontwikkelplein ook samen leeractiviteiten uitvoeren, wat de band tussen de drie ministeries versterkt. Ook de academie van de inspectieraad biedt ontwikkelactiviteiten aan voor verschillende toezichtorganisaties. Hier wordt dankbaar gebruik van gemaakt zeker ook door de hoge instroom die de verschillende toezichtorganisaties kennen.

Leren, ontwikkelen en opleiden aansluiten bij de dagelijkse praktijk - SZW

Om het leren op de werkvloer te bevorderen en de uitwisseling en verbinding van vakkennis te stimuleren, organiseert SZW drie keer per jaar een 'carrousel', waarin medewerkers in drie rondes elkaar bijpraten over hun werk. Het is verplicht voor alle medewerkers om hieraan deel te nemen. Het biedt ruimte om onderwerpen te volgen die je interesseren of waarmee je bezig bent.

Bij SZW merkte men op dat op veel gebieden vergelijkbare taken worden verricht, maar vaak niet precies duidelijk is wat een ander doet. De carrousel helpt hen om dit te ontdekken en het delen van wat er allemaal wordt gedaan binnen het ministerie. Dat wordt als zeer waardevol ervaren. Medewerkers vinden het leuk om over hun werk te vertellen en door deze gesprekken ontstaan verbindingen die anders misschien niet gelegd zouden worden.

Shell

In de afgelopen jaren zijn er bij Shell steeds meer leer- en ontwikkelactiviteiten gecentraliseerd om beter te kunnen inspelen op de behoeften van klanten en om de impact van het leren en de kosteneffectiviteit te kunnen vergroten. Hierdoor is er nu een veel beter zicht op het budget voor leren, ontwikkelen en opleiden, en kan de impact van de programma's nauwkeurig worden gemeten.

4.3 Processen

4.3.1 Sturen op leren, ontwikkelen en opleiden

Respondenten geven aan graag meer (aan)gestuurd te willen worden op het ambtelijk vakmanschap en de ontwikkelingen die de Rijksoverheid als organisatie moet doormaken (leren- en ontwikkelen op de horizontale lijn). Op dit moment wordt er meer aandacht voor de inhoud van het werk ervaren en minder voor de manier waarop het werk gebeurt en het ambtelijk vakmanschap. De meeste medewerkers staan welwillend tegenover een aantal verplichte opleidingsactiviteiten en geven vaak zelf aan bij hun leidinggevende deze verplichting op dit moment te missen. Daarnaast willen respondenten meer geholpen worden met hun loopbaan en sturing krijgen op vlakken waarin zij nog moeten ontwikkelen. Het jaarlijkse functioneringsgesprek is het moment waarop medewerkers en leidinggevendenden dit en de ontwikkelbehoefte van medewerkers moeten bespreken. Uit de gesprekken blijkt dat de wijze waarop dit functioneringsgesprek wordt ingevuld erg varieert, ondanks dat het een vast element is binnen het P-Direkt format. Er wordt over het algemeen ervaren dat er weinig sturing gegeven wordt op de benodigde competenties voor ontwikkeling en dat het initiatief daartoe bij de medewerker zelf wordt gelaten.

Leidinggevendenden geven aan weinig data tot hun beschikking te hebben om te sturen op het leren, ontwikkelen en opleiden van de eigen medewerkers. Er wordt niet collectief bijgehouden wie welke opleiding volgt, waardoor er niet gemakkelijk inzicht kan worden verkregen in de leeractiviteiten van verschillende teams of ministeries. Sommige leidinggevendenden houden handmatig bij welke opleidingen gevolgd worden door hun medewerkers, maar met de omvang van de verschillende ministeries en organisaties is dit geen efficiënte werkwijze. Veel ministeries en organisaties werken met een leermanagementsysteem, waarin de aangeboden opleidingen opgenomen zijn. Sommigen werken met eenzelfde leermanagementsysteem, terwijl anderen gebruik maken van andere leermanagementsystemen of een eigen overzicht. De verschillende (leermanagement)systemen maken het beeld van het opleidingsaanbod ondoorzichtig en collectieve ontwikkelingen zijn hierin niet te monitoren. Momenteel loopt er een aanbesteding voor één rijksbreed leermanagementsysteem waardoor in de toekomst mogelijk makkelijker een rijksbreed overzicht kan worden gegenereerd.

Sturingsdata zijn noodzakelijk om het gesprek met elkaar aan te kunnen gaan over het leren, ontwikkelen en opleiden en de effecten hiervan te kunnen meten. Binnen de Rijksoverheid is momenteel een programma opgezet om meer data gedreven te werken, waarbij de aandacht ook uitgaat naar HR analytics (zie ook good practice – Shell). Het opzetten van dit programma wordt echter bemoeilijkt door de huidige vrijblijvendheid.

4.3.2 Sturen op leerlijnen en loopbaanpaden

Voor enkele groepen binnen het rijk zijn geformaliseerde opleidingsprogramma's opgezet zoals het Rijkstraineeprogramma, het kandidaatprogramma voor aankomend directeuren en het topprogramma voor aankomende TMG-ers. Deze programma's bieden een breed pallet aan ontwikkelmogelijkheden aan, waarbij nieuwe ontwikkelingen (zoals het Beleidskompas) worden ingebed. Voor de middencategorie en zij-instromers bij de Rijksoverheid is zo'n geformaliseerd programma niet beschikbaar. Sommige ministeries kennen een onboardingsprogramma voor zij-instromers, maar hoe stevig hier invulling aan wordt gegeven verschilt sterk.

Vanuit de gesprekken blijkt dat sommige ambtenaren nauwelijks onboarding hebben gekregen en dat onboarding vooral plaats vindt 'on the job'. Door de diversiteit in het inrichten van de onboarding-programma's is er een groot verschil in basiskennis over het werken bij de Rijksoverheid en wat het zijn van een ambtenaar inhoudt. In de gesprekken komt dan ook veelvuldig naar voren dat bij medewerkers kennis mist over het democratisch stelsel en de positie van de ambtenaar. Daarnaast geeft een deel van de respondenten aan dat deze onboarding 'on the job' niet (meer) volstaat. Door de toename aan hybride werken en de relatief grote groei van het personeelsbestand is deze werkwijze niet meer haalbaar. Het gevolg is dat een deel van de medewerkers op diverse functieniveaus het gevoel hebben te 'zwemmen'.

Het bieden van perspectief in de loopbaanontwikkeling van medewerkers kan helpen met het binden en boeien van medewerkers. Een aantal organisaties die wij gesproken hebben, zien en horen deze effecten van loopbaanpaden terug in hun organisatie. Zij werken vaak met loopbaanpaden en leerlijnen waarin voor bepaalde functionarissen is vastgesteld welke ontwikkeling zij kunnen doormaken. Dit biedt perspectief en overzicht en stimuleert om te ontwikkelen. Sturen op loopbaanpaden en leerlijnen is binnen de Rijksoverheid nog geen gemeengoed. Het Functiegebouwrijk (FGR) kent functieprofielen waarin is beschreven wat er wordt verwacht van een medewerker in termen van resultaten, succesvol gedrag, kennis, vaardigheden en ervaring. Binnen het rijk gebruiken bijna alle organisaties het FGR om werkzaamheden in te delen in functiefamilies, functiegroepen en functietyperingen. Het FGR biedt inzicht de mogelijke loopbaanstappen en leerlijnen. Momenteel wordt gewerkt aan een actualisatie van het onderliggend functiewaarderingssysteem, het aanstaande FUWA-Rijk, dat de basis is voor het waarderings- en beloningsbeleid. Met deze actualisatie zal meer recht worden gedaan aan bijvoorbeeld de intensiteit en complexiteit van werkzaamheden bij uitvoeringsorganisaties in het primaire proces van de Rijksoverheid. Na aanpassing hiervan, zal mogelijk ook het FGR aangepast worden. Besluitvorming wordt verwacht later dit jaar.³⁵

In de praktijk blijkt dat met name binnen de verschillende vakacademies van de Rijksoverheid, waarin de verticale lijn centraal staat, de loopbaanpaden en leerlijnen de basis vormen voor het aanbod. Ook binnen toezicht en de uitvoering zijn loopbaanpaden al verder uitgewerkt, waardoor medewerkers handvatten hebben om zich te ontwikkelen binnen het vak. Toezicht kent bijvoorbeeld een loopbaanpad voor een beginnende, medior en senior toezichthouder die ook gekoppeld is aan verschillende opleidingen. Dit biedt medewerkers veel houvast en een duidelijke structuur naar waarlangs zij zich kunnen ontwikkelen.

35 OenP Rijk, notitie stand van zaken FUWA-Rijk, ICOP 9 januari 2024.

Bij verschillende bedrijven die wij hebben gesproken worden, naast het sturen op loopbaanpaden en leerlijnen, inhouse gecertificeerde opleidingen aangeboden. Dit helpt om een kwaliteitsnorm te bepalen en medewerkers een interessantere positie te geven op de arbeidsmarkt. Ook koppelen zij hier beloningen aan wanneer een medewerker een bepaalde certificering heeft behaald. Hierdoor wordt het doorontwikkelen ook financieel aantrekkelijker voor de medewerker. Deze koppeling ontbreekt binnen het rijksbeleid.

Good practice procesinrichting

De Nederlandse Bank

Het opstellen van een individueel opleidingsplan is bij DNB verplicht. Managers zijn hierbij actief betrokken en dit plan jaarlijks wordt geëvalueerd. Sommige opleidingen zijn verplicht om bepaalde taken te mogen uitvoeren wat een sterke stimulans is voor medewerkers om zich te ontwikkelen.

Shell

Binnen Shell wordt actief gestuurd op het leren en ontwikkelen van medewerkers en leidinggevend, waaronder een aantal verplichte trainingen. Medewerkers hebben een curriculum en competentieprofiel, zodat er inzicht is in wat een medewerker moet kunnen en waar nog ruimte is voor ontwikkeling. De lijnmanager overlegt jaarlijks met elke medewerker om te bespreken welke ontwikkeling prioritair is. Er is inzicht in wie bepaalde trainingen wel/niet volgt. Organisatiebreed is er zicht op welk organisatieonderdeel eventueel achterblijft. In die gevallen wordt de betrokken leidinggevende daarop aangesproken.

KPMG

Bij KPMG gaat elke medewerker minimaal 2 volle weken in een jaar door een verplicht vakinhoudelijk programma waarin ook soft skills (bv. feedback geven) aan bod komen. Afhankelijk van de rol die iemand binnen KPMG vervult, komen daar nog trainingen bovenop. Data om te volgen wie de trainingen nog niet gevolgd hebben, is beschikbaar en hier wordt ook op gestuurd.

Rabobank

Bij de Rabobank spiegelt elke medewerker en leidinggevende zich op de door de organisatie geformuleerde competenties. Hierbij worden medewerkers beoordeeld op drie verschillende gebieden:

- Voor 1/3 wordt men beoordeeld op de geleverde inhoudelijke prestaties
- Voor 1/3 wordt men beoordeeld op het helpen van anderen buiten de eigen (deel)organisatie
- Voor 1/3 wordt men beoordeeld op de ontwikkeling

Als een medewerker op de laatste twee punten niet excelleert, kan er nooit een prestatiebeloning worden toegekend. De leidinggevend bij de Rabobank worden tevens beoordeeld op de deelname van hun teams aan ontwikkelactiviteiten.

4.4 Verschillen uitvoering, beleid, toezicht

Er zijn enkele verschillen te benoemen in de organisatie van het leren, ontwikkelen en opleiden tussen beleid, uitvoering en toezicht. Uit de gesprekken komt naar voren dat toezicht en uitvoering vaker uitgebreide opleidingsprogramma's en loopbaanpaden hebben waarbij deze vaker een doorvertaling zijn en samenhang hebben met de eigen strategie. Ook is uit de gesprekken af te leiden dat toezicht en uitvoeringsorganisaties vaker een uitgebreider onboardingsprogramma hebben.

Genoemde redenen hiervoor zijn de onder andere de koppeling aan de organisatiedoelstellingen en de gewenste doorontwikkeling van de organisaties, het feit dat een deel van deze organisaties een kosten-baten stelsel kennen en daarmee meer bedrijfsmatig worden aangestuurd, er ook sterk gestuurd wordt op kwaliteit, de arbeidsmarktkrapte en de inzet op het blijvend behouden van het personeel. Daarnaast wordt er belang gehecht aan het vak. Binnen toezicht en uitvoering zijn vaker professionals werkzaam met een beschermde functie (beroepsgroepen) waarbij het opleiden en leren, ontwikkelen en opleiden meer verweven is met de eisen van de functie (zoals bij het vak van toezichthouder, of bij de vereiste opleidingen vanuit bijvoorbeeld DJI). Vanuit dit kader bieden uitvoering en toezicht ook meer opleidingsactiviteiten verplicht aan. Ook de grote instroom van nieuwe ambtenaren bij enkele toezicht- en uitvoeringsorganisaties (bij de NVWA 900 nieuwe ambtenaren in een jaar) zorgt ervoor dat een professionele leer- en ontwikkelpraktijk nog belangrijker wordt. De druk op het 'draaien' van productie zorgt echter ook bij de uitvoering, voor uitdagingen om tijd vrij te maken voor het leren, ontwikkelen en opleiden.

De uitvoering kent een grote diversiteit in het werknemersbestand, wat een breed pallet aan ontwikkelactiviteiten wenselijk maakt. Er wordt wederzijds ervaren dat men binnen beleid en uitvoering een andere taal spreken en dat er minder contact tussen deze twee voortbrengingsprocessen is dan wenselijk is. Uitvoering wordt nog niet altijd betrokken bij het maken van beleid en voelt ook door de houding en gedrag, maar ook de waardering nog niet altijd een gelijkwaardige gesprekspartner van beleid (werken aan uitvoering, staat van de uitvoering). Respondenten geven aan veel meerwaarde te zien en ervaren in de roulatie tussen beleid, uitvoering en toezicht. Alle respondenten die deze ervaring hebben opgedaan geven aan hierdoor te zijn verrijkt en het werk beter te kunnen uitoefenen. Ook zorgt dit voor meer begrip onderling en ontstaat er hierdoor een netwerk waardoor het makkelijker is om elkaar te contacteren.

Bij de beleidskolom is vaak de verticale lijn leidend: het maken van beleid, de inhoud. De output is niet altijd helder. Voor de uitvoering zijn zowel de verticale als de horizontale lijnen van belang. De output binnen de uitvoering is specifiek definieerbaar, te denken valt aan het aantal uitkeringen, etc. Binnen de uitvoering baseren organisaties zich op cijfermatige gegevens als voorwaarde ten opzichte van beleid. De inspecties hebben een eigen governancestructuur en positionering en hebben een toezichthoudende rol. Daarmee zijn inspecties niet de eigenaar van beleid of de uitvoering daarvan. Inspecteur-generaals maken soms onderdeel uit van bestuursraden, daarmee wordt de positionering diffuus. Momenteel is een ontwikkeling gaande om de gezamenlijke professionaliteit van de inspecties onderling te versterken.

Het is noodzakelijk om de uitvoering aan tafel te hebben bij het ontwikkelen van beleid om tot uitvoerbaar beleid te komen. Vanuit de toezichtfunctie worden vervolgens onder meer signalen vanuit de praktijk opgehaald ten behoeve van de werking van beleid in de praktijk (feedback-loop). Vanuit de gedachte van opgavegericht werken is de gehele keten van beleid, uitvoering en toezicht van belang voor het realiseren van opgavegericht werken; als ware een statéprikker tussen beleid, uitvoering en toezicht.

5 Conclusies en handelingsperspectieven

5.1 Algemene conclusies

Wat is er (op strategisch) niveau nodig om te komen tot een Rijksoverheid die opgavegericht, volgens de bedoeling en grenzeloos samenwerkt? Hoe kan het leren, ontwikkelen en opleiden hieraan bijdragen?

Om beter aan de verwachtingen en behoefte van de samenleving te kunnen voldoen en de gestelde ambities van de politiek en de secretarissen-generaal te kunnen verwezenlijken, moeten wij als Rijksoverheid (en elke individuele organisatie daarbinnen), bereid zijn om onze cultuur te herijken en aanpassingen door te voeren in onze structuren en processen. De uitkomsten van deze verkenning gaan iedereen aan en in het bijzonder de top van de Rijksdienst.

In deze verkenning hebben wij de metaforen van de horizontale en de verticale lijn geïntroduceerd. Onder de horizontale lijn verstaan wij de generieke kennis en competenties ten behoeve van het ambtelijk vakmanschap rijksbreed. Deze vormen verbindende elementen tussen voortbrengingsprocessen en organisaties. In de verticale lijn staat de vakinhoudelijke kennis centraal. Dit betreft kennis van een domein en/of specifieke functies. Deze lijnen kunnen verschillen per domein, ministerie of organisatie (accentverschillen).

Wij constateren dat vakinhoudelijke kennis leidend moet zijn: eenieder moet excellent in het eigen vak zijn om de gestelde ambities te kunnen verwezenlijken. Daartoe moeten medewerkers gefaciliteerd worden. Dit betreft de doorontwikkeling op inhoud; de inhoud van het domein of de inhoud van een specifieke functie die iemand bekleedt zoals jurist, inspecteur, management, etc. Binnen deze verticale lijn wordt gedifferentieerd op voortbrengingsproces, te weten beleid, uitvoering en toezicht. Immers, dé ambtenaar bestaat niet. Medewerkers dienen ingezet te worden op basis van hun talenten. Daarnaast dient de Rijksoverheid te investeren in de horizontale lijn van ambtelijk vakmanschap, Rijksoverheid breed. Ongeacht of iemand werkzaam is in het beleid, de uitvoering of het toezicht, net afgestudeerd is, als zij-instromer start binnen het management of al werkzaam is binnen het rijk, iedereen moet de generieke kennis van en over het werken bij de overheid en de bijbehorende vaardigheden die gericht zijn op gedrag, houding en dynamiek tussen mensen (soft skills) beheersen. Onder generieke kennis verstaan wij kennis met betrekking tot staatsrecht, democratie, de totstandkoming van wetgeving en het begrotingsproces, maar ook met betrekking tot onderwerpen als integriteit, communicatie en het betrekken en benutten van het burgerperspectief.

Door in deze beide lijnen te investeren, wordt rijksbreed synergie gecreëerd over de voortbrengingsprocessen heen. Dit is noodzakelijk. Enerzijds, vanwege de gevraagde transitie in het denken en doen, zodat er geen mismatch meer ontstaat tussen hetgeen medewerkers aangeleerd krijgen en de werkwijze in de praktijk. Hierdoor wordt onze effectiviteit en de kwaliteit van de dienstverlening vergroot. Anderzijds, gezien de gezamenlijke opdracht voor de samenleving en van de politiek waarvoor de Rijksoverheid staat, evenals voor het verder brengen van bewegingen en programma's zoals Werk aan Uitvoering, het versterken van de beleidskwaliteit en het grenzeloos en opgavegericht werken.

Echter, het ontbreekt momenteel aan de noodzakelijke voorwaarden om deze bovengenoemde investering te laten renderen. In de onderstaande deelconclusies gaan wij dieper in op deze randvoorwaarden en formuleren wij handelingsperspectieven daartoe. Wij pleiten ervoor om met de winkel open te verbouwen.

Centraal staat dat bestaande initiatieven en samenwerkingsverbanden verder worden versterkt en uitgebouwd. Wij plaatsen een stip op de horizon waaraan de handelingsperspectieven bijdragen. Niet alles kan of hoeft tegelijkertijd.

5.2 Deelconclusies & handelingsperspectieven

Deze handelingsperspectieven zijn in algemene zin geschreven naar het SGO als collectief omwille van de generieke aspecten en de individuele sg's met oog op de aanwezige accentverschillen tussen de verschillende ministeries en de bijbehorende uitvoeringsorganisaties en toezichthoudende organisaties. De uitvoering van deze handelingsperspectieven vraagt in de eerste plaats om een gezamenlijke inspanning van het SGO, de Bestuursraden, het ICOP en de HR-directeuren.

5.2.1 Opleiden volgt strategie

Er ontbreekt een strategie op de benodigde doorontwikkeling van ons ambtelijk apparaat. Daartoe ontstaat willekeur en afhankelijkheid van de individuele medewerkers en welwillende leer- en ontwikkelprofessionals. Met de Ontwikkelagenda ter versterking van de Rijksdienst is weliswaar een kader neergezet, maar dit is zodanig abstract dat **in de praktijk** elke organisatie daar een eigen invulling aan geeft. In programma's die het gedachtegoed van de Ontwikkelagenda uitdragen en faciliteren, wordt hard gewerkt aan diverse goede initiatieven, die echter slechts een beperkt bereik hebben. Het leer- en ontwikkelbeleid is binnen de uitvoering en het toezicht sterker verankerd via strategische agenda's dan binnen beleid. Bij beleid is de wil en het leeraanbod aanzienlijk, maar ontbreekt het aan samenhang via een strategie. Er is daardoor ad hoc beleid ontstaan, met daarin een veelheid aan activiteiten, het ontbreekt aan samenhang, borging in functioneringsgesprekken en sturing waarin de waan van de dag en de eigen belangen van de organisatie blijven prevaleren. Wij spreken als Rijksoverheid nog niet één taal en werken nog niet vanuit gezamenlijke oriëntatie aan de gezamenlijke opgaven. Zonder een nadere uitwerking van strategie, ontbreekt het aan beleid ten aanzien van het faciliteren van de medewerkers, ontbreekt adequate sturing op en borging van leren, ontwikkelen en opleiden en kan er derhalve niet gesproken worden over doelmatig en doeltreffend leren, ontwikkelen en opleiden van ambtenaren.

Er wordt veel verwacht van medewerkers: opgavegericht, over grenzen heen en volgens de bedoeling werken. Momenteel is nog onduidelijk welke competenties, vaardigheden en kennis medewerkers nodig hebben om op een effectievere manier te kunnen werken aan maatschappelijke vraagstukken. Vanuit deze competenties dient het leer- en ontwikkelbeleid gestalte te krijgen. Op dit moment zijn er zoveel (ongerichte) opleidingsmogelijkheden wat maakt dat het voor medewerkers onduidelijk is wat er van hen gevraagd wordt.

Medewerkers ervaren te weinig begeleiding in deze nieuwe manier van werken. Nieuwe medewerkers zijn 'op zichzelf aangewezen'. Door de hectiek en waan van de dag is er vaak geen ruimte voor de professionalisering van het vakmanschap.

Binnen de Rijksoverheid is er veel kennis in huis over het leren, ontwikkelen en opleiden en zijn er (over het algemeen) voldoende budgetten om medewerkers doelgericht te laten ontwikkelen. Dit biedt volop kansen om het leren, ontwikkelen en opleiden effectiever en professioneler vorm te geven. Door centraal te organiseren wat ons als Rijksoverheid bindt, worden ministeries **en de daaronder vallende toezichts- en uitvoeringsorganisaties** geholpen en ondersteund met het vormgeven van de huidige, maar ook toekomstige transitie.

Handelingsperspectief 1: investeer in de rijksbrede horizontale lijn (stip op de horizon)

Realiseer een centrale voorziening – het Centraal opleidingshuis - ter versterking en consolidatie op de horizontale lijn, ten behoeve van generieke soft skills en kennis behorend tot het ambtelijk vakmanschap. Voor een overzicht aan competenties en kennis die daartoe volgens respondenten behoren, zie bijlage 2, tabel 2.

- Dit Centraal opleidingshuis vertaalt de Ontwikkelagenda door naar wat vraagt dit van de medewerker en laat het leer-en ontwikkelaanbod hierop volgen.
- Het Centraal opleidingshuis verzorgt daarnaast de rijksbrede onboardingtrajecten.
- Benut bij de inrichting van het Centraal opleidingshuis reeds bestaande trainingen en modules binnen het bestaande aanbod van ministeries, programma's en academies. Bijvoorbeeld van het rijksstraineeprogramma, de academies zoals RAFEB, RADIO, Overheidscommunicatie, het Kandidaten- en TOP programma van de Algemene Bestuursdienst, de wetgevingsacademie, elementen van programma's als Grenzeloos samenwerken, Werk aan Uitvoering, Dialoog en Ethiek, etc.
- Het Centraal opleidingshuis dient periodiek de benodigde kennis en competenties te herijken op basis van de maatschappelijke ontwikkelingen.

Laat circa 50% van het totale opleidingsbudget via dit Centraal opleidingshuis lopen, ten behoeve van de versterking van de generieke competenties en kennis. Benader dit vraagstuk als een interne rijksbrede opgave waar wij gezamenlijk voor staan. Geef het Centraal opleidingshuis in eerste instantie vorm via een programma-DG met één SG als bestuurlijk trekker.

Laat **verplicht** ambtenaren van alle voortbrengingsprocessen hier gemengd aan deelnemen. Dit geldt voor zowel starters, als huidige medewerkers inclusief het management. Voor de laatste groep wordt met nadruk aandacht besteedt aan de wijze waarop zij medewerkers kunnen faciliteren in de gewenste werkwijze.

Handelingsperspectief 2: inhoud is leidend, de verticale lijn

- Laat de andere 50% van het totale opleidingsbudget via de verschillende ministeries (ten behoeve van beleid, uitvoering en toezicht) lopen, ter versterking van de inhoudelijke kennis. Hieraan kan gedacht worden aan specifieke domeinkennis voor beleid, uitvoering en toezicht, of aan kennis per samenhangende beleidsterreinen. Bijvoorbeeld het sociale domein, het fysieke domein, het veiligheidsdomein, etc. of ten behoeve van de vakontwikkeling gericht op een specifieke functie.
- Binnen de verticale lijn treedt differentiatie (accentverschillen) op tussen de voortbrengingsprocessen en de specifieke domeinen. Dat is logisch gezien de variatie op inhoud. Maak in het bestaande aanbod onderscheid binnen de verticale lijn en benut waar mogelijk dwarsverbanden zoals nu ook gebeurt door het Leer-en ontwikkelplein van VWS, SZW en OCW en de leergang (in wording) voor beleidsmedewerkers.

5.2.2 De vrijblijvendheid voorbij

Het is geen nieuws, maar wel een gegeven dat de politieke waan van de dag prevaleert en de tijd voor reflectie, evalueren en leren op veel plekken in de Rijksdienst opsoupeert. Dit gebeurt op alle niveaus binnen de organisaties. Het bedienen van de minister en bestuurder, evenals het beantwoorden van

Kamervragen krijgen altijd prioriteit. De overheid is daarin niet uniek, ook binnen het bedrijfsleven is het zoeken naar de balans tussen de operatie en het bedienen van de top versus tijd voor reflectie, evalueren en leren. Het verschil valt in positieve kant uit bij grote private bedrijven, vanwege het feit dat leren, ontwikkelen en opleiden vast onderdeel is van de professe van de medewerker en de medewerker daar ook op wordt beoordeeld én gewaardeerd. Dit vraagt bovenal van het management en de top van de Rijksdienst om positie in te nemen met betrekking tot een andere manier van sturen, prioriteiten afwegen, tegenspraak geven, hiervoor gaan staan. Ook moet het management hierop worden beoordeeld.

Het leren, ontwikkelen en opleiden is op dit moment echter nog te veel een verantwoordelijkheid van de medewerker. Het aanleren van nieuwe vaardigheden, gedrag of deskundigheid valt of staat met het belang wat eraan wordt gegeven. Door het vrijblijvend te houden, zal het moeilijk zijn om een beweging in gang te zetten en te bewerkstelligen dat alle medewerkers kennis en vaardigheden die als essentieel worden bestempeld kunnen ontwikkelen zowel op het eigen vakgebied (de verticale lijn) als met betrekking tot het ambtelijk vakmanschap (de horizontale lijn). Het ten dele verplichten tot het volgen van opleidingen daartoe wordt door veel van de medewerkers haast als vanzelfsprekend beschouwd.

Het zien van leren, ontwikkelen en opleiden als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van zowel medewerker als organisatie zorgt ervoor dat de organisatie zich kan doorontwikkelen. Ook biedt deze benadering perspectief op een loopbaan binnen de Rijksoverheid. Dit wordt vaak gekoppeld aan goed werkgeverschap, het binden en boeien van ambtenaren en het vergroten van het werkplezier. Iets wat met de krapte op de arbeidsmarkt een steeds belangrijker aspect wordt.

Handelingsperspectief 3: sturen op leren en ontwikkelen

- Stel het management meer verantwoordelijk voor de loopbaan van medewerkers, naast de eigen verantwoordelijkheid van de medewerker.
- Voer een systeem in waarbij het functioneren van medewerkers en management wordt beoordeeld op 1/3 gericht op de prestaties met betrekking tot de inhoud van het werk; 1/3 gericht op de bijdrage aan de organisatie als geheel; 1/3 op de ontwikkeling van de medewerker/management zelf. Hiermee wordt gestimuleerd dat ontwikkelen integraal onderdeel wordt van de professionaliteit als medewerker van de Rijksoverheid.
- Stuur en beoordeel sterker op zowel de horizontale als de verticale competenties. Werk dit uit in de functiewaardering en stel hiertoe sturingsdata beschikbaar.
- Laat HR het beleid met betrekking tot loopbaanpaden doorontwikkelen, ook op de verticale lijn van de inhoudelijke professe.
- In 2024 vindt de aanbesteding plaats voor een rijksbreed leermanagementsysteem. Alle organisaties benutten dit leermanagementsysteem, zodoende wordt inzicht gerealiseerd binnen het verticale leeraanbod.
- Benut één centraal portaal/dashboard voor het inzichtelijk maken van het rijksbrede verticale opleidingsaanbod. Zoals in analogie van Leer-Rijk (OCW, VWS, SZW) of de Leer- en Ontwikkel Campus (van de Rijksorganisatie voor Ontwikkeling, Digitalisering en Innovatie)
- Besteed meer aandacht aan de samenstelling van teams. De ene medewerker excelleert meer in het netwerken en de andere medewerker meer in het bewaken van processen. Het is van belang om te beginnen bij de kracht van het individu en vanuit teams de krachten en de verschillende competenties te bundelen.
- Investeer in het teamgericht leren, dat wil zeggen leeractiviteiten in teams of andere collectieve verbanden over grenzen heen aanbieden. Op deze manier wordt zowel geïnvesteerd in individuele vaardigheden als in een omgeving waarin medewerkers of teams met elkaar tot ander gedrag en vaardigheden komen.

5.2.3 Realiseer doorzettingskracht over grenzen heen

Om de ambities te kunnen verwezenlijken moeten een paar stevige keuzes over het organisatiemodel van de Rijksoverheid aan de orde worden gesteld. Uit de gesprekken komt naar voren dat de huidige structuur belemmerend werkt om opgabegericht, over grenzen heen en volgens de bedoeling samen te werken. Belemmeringen worden met name ervaren in:

- Op de werkvloer staan discussies over de ministeriele verantwoordelijkheid in de weg van het succesvol opgabegericht werken. In de praktijk is er altijd één bewindspersoon politiek aanspreekbaar voor een dossier wat maakt dat een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor maatschappelijke vraagstukken moeilijk te nemen zijn.
- De opdeling van begrotingshoofdstukken en de toekenning van budgetten bemoeilijkt het samenwerken aan een opgaven.
- De nadruk die gelegd wordt op de inhoudelijke expertise van de topambtenaren waardoor zij minder focus hebben op de managerial kant van de organisatie.
- Het ontbreken van een rijksbrede doorzettingskracht, bemoeilijkt het sturen vanuit het principe van één overheid.
- Te weinig tijd en ruimte om op de nieuwe manier te werken waarbij de expertise van de ambtenaar niet voldoende benut wordt. Opgavegericht en over grenzen heen werken vraagt vooraf meer tijd voor reflectie. Daarnaast vraagt het om ruimte om te experimenteren en af te wijken van de huidige werkwijze.
- Daarnaast vraagt het een ander type leiderschap. Waarin er durf is om af te wijken van de gebruikelijke werkwijze, leidinggevend en hun medewerkers de ruimte geven en waar het goede voorbeeld wordt gegeven in het opgabegericht, over grenzen heen en volgens de bedoeling samenwerken.

Inzetten op het aanleren van een nieuwe houding en gedrag, maar niet op het doorvoeren van aanpassingen in het organisatiemodel, heeft als risico dat nieuwe vaardigheden niet tot uiting kunnen komen. Daarnaast voorkomt dit het toepassen van nieuwe vaardigheden en kan het zelfs leiden tot frustratie, verwarring en het afhaken van medewerkers bij deze nieuwe beweging. Vanuit de gesprekken komt naar voren dat er momentum en energie is voor deze nieuwe beweging maar dat belemmerende structuren, samen met onvoldoende handvatten, ertoe bijdragen dat het nieuwe gedrag niet kan worden vertoond of toegepast.

Handelingsperspectief 4: doorzettingskracht

- Realiseer rijksbrede doorzettingskracht. Commitment, besef van noodzaak evenals een gezamenlijke drive om onze professie te willen verbeteren binnen de top is van groot belang en vormen het vermogen om de transitie te kunnen volbrengen (doorzettingskracht). Neem als SGO de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de benodigde cultuur en structuur aanpassingen en ondervang de bovengenoemde belemmeringen.
- Practice what you preach. Laat **als topmanagement** door eigen gedrag zien wat de nieuwe werkwijze betekent; sluit aan bij de 5 thema's die in de SG-brief van januari jl. aan de informateur als urgent zijn benoemd.
- Ga per opgave na waar de accenten van de nieuwe werkwijze liggen (in welk kwadrant van het NSOB-model).
- Organiseer begeleiding en ondersteuning in de manier van werken; bijvoorbeeld door het aanstellen van opgavecoaches.
- Draag als **secretarissen-generaal zowel gezamenlijk als individueel** de ontwikkelopgave eenduidig uit. Binnen de invulling van de ontwikkelopgave is vanzelfsprekend ruimte voor de accentverschillen tussen de diverse ministeries (verticale lijn).

5.2.4 Positie HRM onvoldoende zichtbaar en sturend

Het grootste asset van de Rijksoverheid is het menselijk kapitaal. Zonder een goedwerkend ambtenarenapparaat met zijn 140.000 ambtenaren heeft de Rijksoverheid geen bestaansrecht. Het is dus essentieel om te investeren in de nieuwe werkwijze voor ambtenaren om als Rijksoverheid tegemoet te kunnen komen aan de eigen ambities, die vanuit de politiek en de samenleving. Op dit moment heeft HRM te weinig positie. Zoals eerder opgemerkt zijn medewerkers en leidinggevendenden binnen de ministeries veelal gericht op de inhoudelijke en politieke aspecten van het werk (de operatie). Hierdoor blijft onvoldoende tijd over voor de meer bedrijfsmatige kant. Het gevolg is dat er onvoldoende aandacht is voor hoe medewerkers geëquipeerd kunnen worden om effectief beleid, toezicht en dienstverlening te leveren. Dit heeft naast invloed op de kwaliteit ook invloed op het werkplezier, het binden en boeien van medewerkers en het raakt de wendbaarheid van de organisatie.

Vanuit good practices zien wij dat een stevig HR beleid helpt om de organisatie wendbaarder te maken. Het vraagt om continue aandacht van het herijken van competenties en vaardigheden aan de veranderlijke werkelijkheid, evenals het investeren in medewerkers en hen begeleiden in hun professionaliteit. Hiervoor is noodzakelijk dat HRM beter verankerd is in de besturing van de ministeries. Het herijken van de positie van HRM is noodzakelijk om deze beweging in gang te zetten om de veranderingen waar de Rijksoverheid voor staat, duurzaam het hoofd te kunnen bieden.

Handelingsperspectief 5: positionering HR binnen de top

Investeren in maatschappelijke opgaven, kan niet zonder verder te investeren in het kapitaal van de Rijksoverheid. Om als Rijksoverheid wendbaarder en effectiever te worden, is het noodzakelijk dat het HR-beleid en besluitvorming daartoe binnen de top van de organisaties plaatsvindt.

- HR omvat het kapitaal van de Rijksoverheid. Het dient integraal onderdeel te zijn van het primaire proces en is derhalve chefsache. Elke SG is verantwoordelijk voor het HR-beleid van het ministerie en de daaronder vallende toezicht- en uitvoeringsorganisaties.
- Van HR-directeuren/dg's mag worden verwacht dat zij zowel de strategische als operationele kant van hun vak uitoefenen en als stevige sparringpartner van alle leidinggevendenden (inclusief de top) fungeren.
- HR dient aan het stuur te zitten. Investeer in de kwaliteit van HR en draag zorg voor een goede, zelfstandige positionering van HR. Voeg HR directeuren toe aan de Bestuursraad.
- Geef het ICOP een positie bij het ontwikkelen en implementeren van een stevig HR-beleid in de Rijksdienst.
- Stel per ministerie op basis van de rijksbrede keuzes een plan op om de verticale en horizontale leer- en ontwikkellijnen tot uitvoer te brengen.

Leer in dit opzicht van de operatie Comptabel Bestel.

5.3 Tot slot

De geschetste handelingsperspectieven zetten een stuur op het ontwikkelen van alle medewerkers en management, werkzaam binnen beleid, uitvoering en toezicht, in het licht van de Ontwikkelagenda van de Rijksdienst en de ambities van het SGO en de politiek. Wij zijn ons er terdege van bewust dat deze verkenning leest als een hoop werk. Er is ook veel te doen en de vrijblijvendheid is voorbij, maar tegelijkertijd kunnen wij verder voortbouwen op bestaande structuren, eerdere ervaringen (zoals operatie Comptabel bestel) en goede lopende initiatieven en programma's.

De stip op de horizon is het Centraal opleidingshuis. Het staat voor een verandering van cultuur, structuur en proces, borging van het ambtelijk vakmanschap, waarin commitment van de top van de Rijksdienst essentieel is. De weg er naartoe kost tijd, het is een leerproces waarbij het van belang is om iedereen hierin mee te nemen:

- Geef zo concreet mogelijk aan wat er van de medewerkers en het management wordt verwacht.
- Geef de ontwikkeling vorm op alle lagen binnen de Rijksdienst. Zowel op het niveau van de ministeries, als het niveau van de eenheden waaruit de ministeries bestaan en op het niveau van uitvoeringsorganisaties en toezichthouders.
- Door te investeren in de horizontale lijn en de verticale lijn te versterken wordt synergie gecreëerd over de voortbrengingsprocessen beleid, uitvoering en toezicht heen.
- Bekijk op basis van de leer-en ontwikkelpaden in de verticale lijn waarop er per voortbrengingsproces het beste geïnvesteerd kan worden.
- Structureer en prioriteer de veranderopgaves.
- Pak de verandering stapsgewijs (programmatisch) aan, waarbij eerst wordt geoefend en op basis van ervaringen structurele aanpassingen kunnen worden doorgevoerd.
- Maak smart afspraken met elkaar.
- Houdt rekening met het absorptievermogen van de organisaties, de werkdruk van de medewerkers en de waan van de dag.

Uit de vele gesprekken die wij hebben gevoerd, blijkt (h)erkenning van de onderwerpen die centraal staan in de Ontwikkelagenda ter versterking van de Rijksdienst en een drive om het beter te doen voor de samenleving. Er is in onze optiek sprake van een momentum; een 'sense of urgency' en ook een 'sense of excitement', want samen kom je verder!

Centraal opleidingshuis

Investeer in de horizontale lijn

Maak verdere afspraken als SGO over de thema's.

Investeer in de verticale lijn

Ter verdere versterking van de specifieke inhoudelijke kennis.

Bouw HR analytics

Bouw voort op bestaande coalities en programma's

Werk strategie uit en vertaal door naar leerlijnen en loopbaanpaden

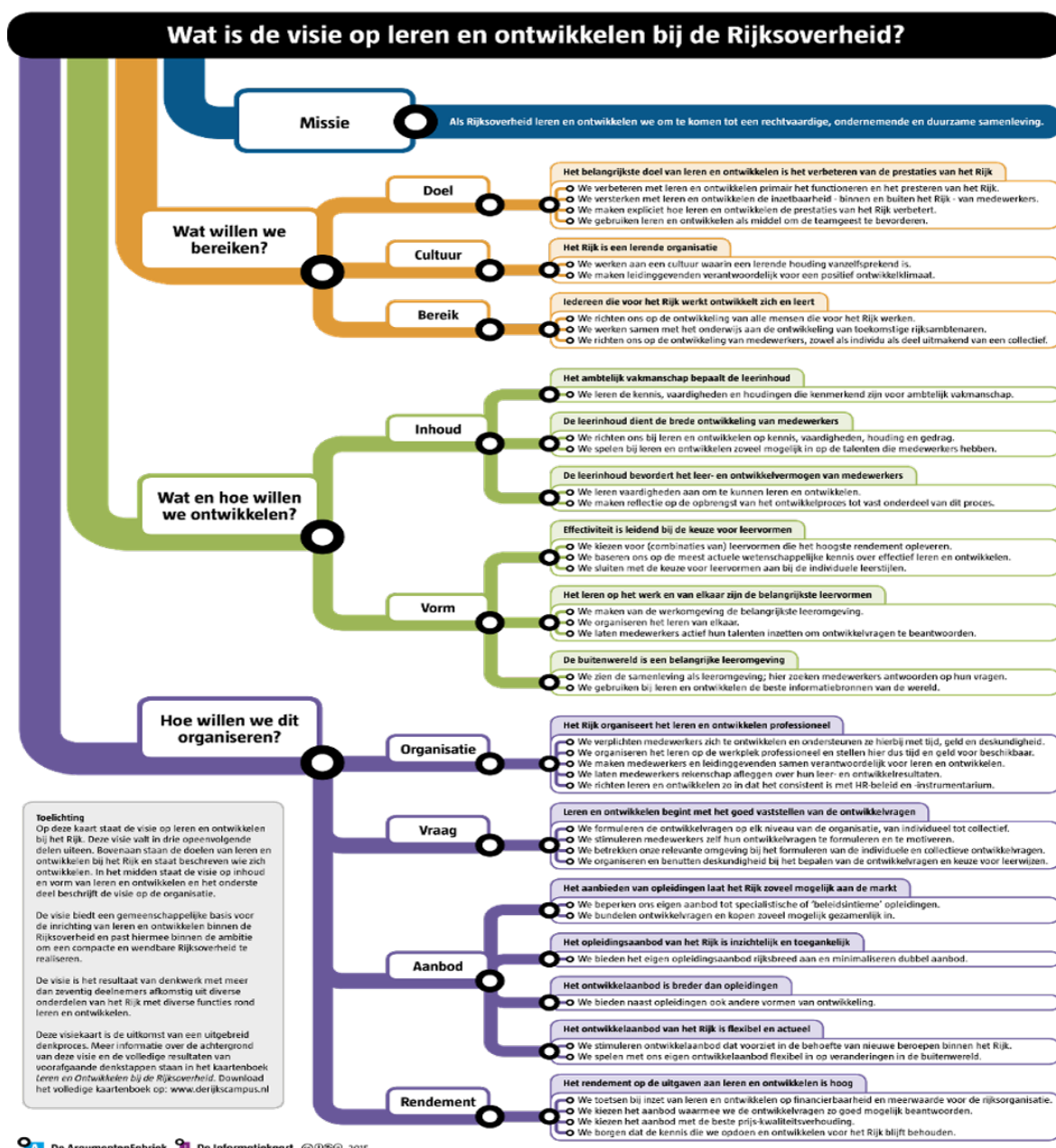
Richt sturing en beoordeling in

Splits 2% opleidingsbudget

1% horizontaal
1% verticaal

Bijlage 1 – Visie of leren en ontwikkeling, inrichting van het landschap

In 2015 is een visie opgesteld op het leren en ontwikkelen, welke voor veel leer- en ontwikkelprofessionals leidend is. Dit is een visie die erkend wordt door het SGO maar geen formele status heeft. Centraal in deze visie staat het realiseren van een klimaat waarin permanente educatie vanzelfsprekend is voor alle medewerkers. De meest effectieve leer- en ontwikkelmethoden dienen daartoe beschikbaar te zijn voor iedereen. Dat draagt bij aan verbetering van de kennis in de organisatie, verhoogt de mobiliteit, verbetert de efficiency, en zorgt voor meer tevreden medewerkers.³⁶



Bijlage 2 – Generieke elementen behorend tot ambtelijk vakmanschap (horizontale lijn)

De ambitie zoals verwoord in de Ontwikkelagenda ter versterking van de Rijksdienst is in de Gids voor Ambtelijk vakmanschap uit gewerkt en wordt in onderstaande tabel weergegeven. Het betreft de competenties van mensen; wat heeft een medewerker nodig om bepaalde doelen te bereiken in het eigen vakmanschap.

Tabel 1 – Gids Ambtelijk vakmanschap

Werken vanuit...	Wat?	Bijbehorende waarden
vertrouwen	In elkaar en in de mensen waarvoor wij het doen.	<ul style="list-style-type: none"> • Open • Inclusief • Integer
de opgaven	Richten op concrete verbeteringen in het leven van mensen. Daartoe maatschappelijke vraagstukken centraal en werken wij over grenzen heen.	<ul style="list-style-type: none"> • Grenzeloos samenwerken • Mensgericht
dienstbaarheid	Mensen moeten bij de overheid terecht kunnen en gehoor vinden	<ul style="list-style-type: none"> • Behoorlijk • Toegankelijk • Dienstverlenend
legitimiteit	Wij houden ons aan wetten en regels, maar bedoeling van de wet staat voorop, maatwerk waar nodig	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtmatig • Rechtvaardig
verantwoordelijkheid	Wij nemen verantwoordelijkheid voor hoe wij werken aan publieke zaak en gaan verspilling van belastinggeld tegen	<ul style="list-style-type: none"> • Doelgericht • Doelmatig • Efficient • Aanspreekbaar
professionaliteit	Schakel tussen politiek en maatschappij.	<ul style="list-style-type: none"> • Kritisch • Vakkundig • verbeteringsgericht
verantwoording	Wij geven andere inzicht in totstandkoming van keuzes en afwegingen. Inzicht en uitleg geven.	<ul style="list-style-type: none"> • Navolgbaar • Transparant

Op basis van het voorliggende onderzoek hebben wij een doorvertaling gemaakt, gebaseerd op de beelden die binnen het rijk leven. Vanuit het perspectief van opleiding volgt strategie en de door het SGO te maken keuzes met betrekking tot thema's binnen de horizontale lijn, dient dit geijkt te worden door het toekomstig Centraal opleidingshuis i.sm. de ministeries. Onderstaande tabel is een vertaling van de verzameling aan beelden en moet niet gezien worden als een absolute lijst.

Tabel 2 – Doorvertaling competenties en kennisbasis t. b. v. de horizontale lijn

Werken vanuit...	De ambtenaar
Vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> • Heeft vertrouwen in elkaar (politiek-ambtelijk en interdepartementaal) en de mensen waarvoor wij het doen. • De ambtenaar kan dit vertrouwen ook actief uitdragen.
Maatschappelijk belang	<ul style="list-style-type: none"> • Zet maatschappelijke vraagstukken centraal • Maakt beleid, voert uit, of houdt toezicht op ten behoeve van de bedrijven/sectoren/mensen om wie het gaat • Werkt, indien een opgaven dit vraagt, samen met andere ministeries vanuit een collectief belang; namelijk het maatschappelijke belang • Weet wat er in de samenleving speelt en participeert hier ook actief in • Vertaalt signalen vanuit de maatschappij naar beleid, uitvoering en/of toezicht • Kan verschillende belangen overzien en bij elkaar brengen
Mensgericht	<ul style="list-style-type: none"> • Luistert naar de burger en belangrijke stakeholder en vraagt wat heb je nodig? • Is toegankelijk • Kan zich inleven in verschillende mensen en hun belangen • Kan depolariseren, kan meervoudige waarde in zien en verbindingen leggen • Kan zich kwetsbaar opstellen
Professionaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Heeft een onderzoekende houding • Reflecteert en leert • Verbindt actuele wetenschappelijke inzichten aan de praktijk • Durft te experimenteren en te oefenen • Kan beargumenteerd 'nee' zeggen • Voelt zich weerbaar om eventueel lastige gesprekken aan te gaan, weet om te gaan met conflicten met bewindspersonen, burgers, collega's etc. • Kan omgaan met de spanningen die bepaalde dilemma's met zich meebrengt
Een gemeenschappelijke kennisbasis	<p>Kennis over:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de democratie • de principes van de rechtstaat • de begrotingscyclus • de totstandkoming van wetgeving in NL en EU • de verhoudingen, rollen en taken van de verschillende voortbrengingsprocessen • wat integer handelen vraagt • hoe effectief gecommuniceerd kan worden diverse vakgebieden die nu en in de toekomst steeds belangrijker worden, bijvoorbeeld technologische ontwikkelingen • het betrekken van het burgerperspectief in het handelen

Bijlage 3 – Overzicht respondenten

Er is in deze verkenning gesproken met in totaal 150 respondenten, grotendeels afkomstig uit de verschillende geledingen van beleid, uitvoering en toezicht. Daarnaast hebben wij gesproken met vertegenwoordigers van vakbonden, onderwijsaanbieders, gemeenten, raden en bedrijven.

Rijksbreed (beleid, uitvoering, toezicht)

- Directeuren-generaal van verschillende ministeries en bestuurders van uitvoeringsorganisaties
- Verschillende plaatsvervangend secretarissen-generaal
- Verschillende inspecteur-generaals
- Verschillende beleidsmedewerkers, bestuursadviseurs en strategisch adviseurs
- Verschillende ex-trainees
- Verschillende trainees, RTP en special traineeships
- Experts op het gebied van verandermanagement extern
- Nationaal coördinator en regeringscommissarissen
- Verschillende hoofden, projectleiders en adviseurs leren en ontwikkelen binnen het Rijk
- Verschillende directeuren Rijk bedrijfsvoering, HR en management development
- Verschillenden hoofden P&O
- Verschillende programma directeuren, programmamanagers en programmaleiders
- Verschillende hoofden opleidingsinstituten

Extern

- Verschillende hoofden opleidingsinstituten extern
- Verschillende partners werving- en selectiebureaus
- Directeuren en secretarissen adviesraden en planbureaus, SER, WRR, SCP
- Verschillende gemeentesecretarissen
- Directeur belangenorganisatie
- Experts op het gebied van verandermanagement extern
- Hoogleraren leren en ontwikkelen
- Directeur en partners diverse externe organisaties, zoals Shell, KPMG, DNB, NWO.
- Verschillende HR managers en leer en ontwikkel- directeuren externe organisaties
- Vertegenwoordigers van verschillende vakbonden

Bijlage 4 – Literatuurlijst

- ABDTOPConsult, Heerschop, D., Vlist van der, H., 'Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse', Den Haag, 2020
- ABDTOPConsult, Shitrit, Y., Heij, P., 'Kennisrijk samenwerken - Verkenning Rijksbrede kennisfunctie', Den Haag 2023
- Binnenlands Bestuur, Jansen, Y., 'Eisen aan de ambtenaar steeds omvangrijker', Den Haag, 2023
- Brief regering, nr. 290 'Kabinetsreactie inzake rapporten Werk aan Uitvoering: het versterken van de publieke dienstverlening – modernisering van de overheid, 05-03-2021
- CBS, Flymen van, R., 'Minste vertrouwen in Tweede Kamer in 10 jaar tijd', Den Haag, 2023.
- DICTU, Mazor, L., Vermeeren, B., 'Onderzoek naar Leren en Ontwikkelen binnen het Rijk', Den Haag, 2015
- DICTU, Mazor, L., Vermeeren, B., Vermeer, L., 'Wat zijn de kenmerken van een effectieve L&O praktijk', Den Haag, 2017
- Erasmus School of Social and Behavioural Sciences & Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, Engbersen, G. Bochove van, M., Boom de J., Etienne, T., Krouwel, A., Lindert van J., Rusinovic, K.J. Snel. S., Heck van L., Wensveen van, P., 'De ongeduldige samenleving', Rotterdam, 2021.
- Gemeente Amsterdam, 'Visie op het versterken van ambtelijk vakmanschap', Amsterdam
- Gemeente Utrecht, 'Welkom bij de gemeente Utrecht: introductiebijeenkomst nieuwe medewerkers', Utrecht, 2023.
- Groepsondernemingsraad Rijk, 'Brief inzake ontwikkelagenda', Den Haag, 2023.
- ICTU, 'Randvoorwaarden Leren en Ontwikkelen bij het Rijk deel 1', Den Haag, 2021
- ICTU, 'Randvoorwaarden Leren en Ontwikkelen bij het Rijk deel 2: medewerkers en leidinggevenden perspectief', Den Haag, 2022
- Kantar (in opdracht van de Nationale Ombudsman, Kaal, M., Plantinga, S., Berg ter, J., 'Relatie burger overheid 2030' Amsterdam, 2019
- Kennis van de overheid (geraadpleegd maart 2024). Cijfers overheidspersoneel | Kennis van de overheid
- Leer- en ontwikkelplein, 'Vak van beleidsambtenaar', Den Haag, 2023
- Ministerie van Binnenlandse zaken, 'Ambtenaar en grondrechten, ruimte én beperkingen. Handreiking voor medewerkers en leidinggevenden', Den Haag, 2023
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, 'Het hart van de publieke zaak: strategisch personeelsbeleid 2025', Den Haag, 2018
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Grenzeloos samenwerken, 'Gids ambtelijk vakmanschap', Den Haag
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Grenzeloos samenwerken, 'Hier staat (n)iets nieuws in', Den Haag, 2022.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Rijkscampus, 'Leer- en ontwikkelcentra Rijksoverheid', Den Haag, 2019
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Rijkscampus, 'Visiekaart Rijk 2015', Den Haag, 2015
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Slegers, P., Akozbek, E., 'De leer- en ontwikkelbehoefte van de rijksambtenaar in beeld', Den Haag, 2019
- Ministerie van Financiën, Auditdienst Rijk, 'Ongeschreven regels', Den Haag, 2019.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Voortgangsrapportage Werk aan Uitvoering 2023', april 2024
- Nationale Ombudsman, 'Burger in zicht', Den Haag, 2023
- Nationale Ombudsman, 'Jaarverslag 2023: Burgerperspectief – een manier van doen', 2024

- Nationale Ombudsman, 'Herstel bieden: een vak apart', Den Haag 2024
- Nationale Ombudsman, Brenninkmeijer, A.F.M., 'Een vertrouwde overheid', Den Haag.
- NSOB, Teisman, G., Steen van der M., Frankowski, A., Vulpen van B., 'Effectief Sturen met Multi-level Governance', Den Haag, 2018
- ODI, Mindfull Rijk, 'Visiedocument Mindful Rijk: publieke meerwaarde creëren door mindfulness en positieve psychologie', Den Haag.
- PWC, Welmers, R., 'What does the young talent want? Attraction and retention of young talent Workforce Preference Study The Netherlands', 2023
- Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering, Programmteam Traineeship Opleidingsprogramma (TOP), 'Programmaboek Top Tz6', Den Haag, 2023
- SCP, Oudenhoven-van der Zee van K., 'Burgers gelijkwaardig aan de ontwerptafel van beleid', Den Haag, 2024
- Senge, P. 'De vijfde discipline', 1990
- SGO, 'Notitie ontwikkelagenda ter versterking van de Rijksdienst', Den Haag, 2023
- SGO, 'Visual waardenvol werken voor Nederland', Den Haag, 2023
- Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, 'Klem tussen balie en beleid', Den Haag, 2021
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Discussiestuk deskundige overheid', Den Haag, 2024
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Vertrouwen in burgers', Amsterdam University Press, 2012

Kijk voor meer informatie op
www.abdtopconsult.nl

Of neem contact met ons op via
abdtc@rijksoverheid.nl

Juni 2024

ABDTOPconsult

Dichtbij en onafhankelijk