

PROTOCOL ABDTOPConsult

Positionering en onafhankelijkheid

Augustus 2022

ABDTOPConsult is van en voor de rijksoverheid. Wij dragen bij aan een beter functionerende overheid en daarmee aan het realiseren van haar maatschappelijke opgaven. Consultants van ABDTOPConsult zijn ervaren topambtenaren en snel inzetbaar bij complexe vraagstukken van de top van de rijksoverheid. We doen zowel onderzoek, advies als interim-functievervulling. We streven vanuit onze onafhankelijke positie in de opdrachten naar duurzaam en uitvoerbaar beleid, goed bestuur en een verbeterde dienstverlening voor de samenleving.

In dit protocol¹ is vastgelegd hoe ABDTOPConsult, gepositioneerd als onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Directoraat-Generaal Algemene Bestuursdienst (ABD), in haar werkwijze en oordeelsvorming de eigen onafhankelijkheid borgt.

Onafhankelijkheid is geen doel, maar een middel om te bereiken dat er in de uitvoering van opdrachten vanuit een professionele afstand, zo neutraal en objectief mogelijk en zonder inmenging van derden gewerkt kan worden. Waarbij de uitkomsten maatschappelijk kunnen gaan fungeren als gezaghebbend referentiepunt. Om dat te realiseren zijn ten aanzien van de positionering van de organisatie, de positie van de consultant in de uitvoering van opdrachten (werkwijze), de manier waarop de oordeelsvorming tot stand komt en de beeldvorming over de onafhankelijkheid van het onderzoek waarborgen noodzakelijk.

1. Positionering van de organisatie

Conform het Organisatiebesluit BZK 2020, artikel 9 is ABDTOPConsult gepositioneerd als organisatieonderdeel van het Directoraat-Generaal Algemene Bestuursdienst. Daarmee valt ABDTOPConsult onder de ministeriële verantwoordelijkheid van BZK.

In het Mandaatbesluit BZK 2020, artikel 3.2, lid a. wordt bepaald dat het mandaat van de secretaris-generaal toeziet op 'het werkterrein van de functionarissen en organisatieonderdelen van het ministerie, met uitzondering van het werkterrein van het Directoraat-Generaal Algemene Bestuursdienst. In artikel 3.3., lid 1a. wordt bepaald dat het mandaat van de secretaris-generaal niet van toepassing is op beslissingen ten aanzien van de directeur-generaal van Bureau Algemene Bestuursdienst voor zover deze samenhangen met het werkterrein van Directoraat-Generaal Algemene Bestuursdienst.

Hieruit vloeit voort dat het mandaat ten aanzien van de taken van de ABD is verlegd van de secretaris-generaal (sg) BZK naar de directeur-generaal (dg) ABD. Hoewel ABDTOPConsult onderdeel is van de ABD draagt de dgABD geen inhoudelijke verantwoordelijkheid voor ABDTOPConsult. De directeur van ABDTOPConsult heeft een eigenstandige inhoudelijke eindverantwoordelijkheid voor wat betreft de inhoud van het werk van ABDTOPConsult en de uitvoering van de opdrachten. Via een jaarlijkse managementrapportage aan het Secretarissen-Generaal Overleg (SGO) wordt door de directeur ABDTOPConsult verantwoording afgelegd.

ABDTOPConsult wordt gefinancierd door alle departementen. Alle departementen kunnen gebruik maken van de diensten van ABDTOPConsult.

Onafhankelijkheid

Sinds de instelling van ABDTOPConsult door de Ministerraad in 2010 met als doel om binnen de Topmanagementgroep (TMG) een flexibel inzetbare groep te vormen voor tijdelijke opdrachten en projecten binnen de rijksoverheid zijn er diverse afspraken gemaakt ten einde de onafhankelijkheid te borgen.²

¹ Dit protocol is geënt op voor ABDTOPConsult van toepassing zijnde elementen uit de publicatie "Onafhankelijk Onderzoek in het publiek belang", Onderzoeksraad voor de Veiligheid, maart 2018.

² De voornaamste uitgangspunten zijn vastgelegd in de nota 'Werkwijze ABDTOPConsult' van 27 januari 2014, bekrachtigd door de toenmalige minister van Wonen en Rijksdienst gebaseerd op het advies van de Landsadvocaat van 25 september 2013. Deze worden met dit protocol geactualiseerd.

- ABDTOPConsult werkt primair voor de ambtelijke en politieke top van de rijksdienst. Terughoudendheid wordt gevraagd ten aanzien van opdrachten voor medeoverheden. Dit gebeurt uitsluitend met toestemming van de verantwoordelijke secretaris-generaal of bewindspersoon.
- Het aannemen van opdrachten en de uitvoering daarvan is de eindverantwoordelijkheid van de directeur ABDTOPConsult.
- Opdrachten worden wekelijks besproken in het ABDTOPConsult teamoverleg om de kennis en ervaring van een ieder maximaal te benutten. De teamleden kiezen bij de uitvoering van opdrachten een werkwijze opdat deze kennis en ervaring overgedragen kan worden aan het departement, dat de opdracht heeft gegeven.
- Advisering geschiedt op onafhankelijk wijze. Ook worden soms meerdere varianten in de adviezen gepresenteerd. Adviezen van ABDTOPConsult gaan naar de opdrachtgever, die uiteraard vrij is in de keuze om aanbevelingen al dan niet over te nemen.
- Er is een Expertraad ingesteld als adviesorgaan ten behoeve van ABDTOPConsult. Deze heeft als doel reflectie en kwaliteitsborging ten aanzien van de inhoud van het werk van ABDTOPConsult.
- ABDTOPConsult wordt tevens meegenomen in de visitatiecommissie van de ABD. Deze visitatiecommissie richt zich op de kwaliteitsbewaking op het niveau van de organisatie.

2. Positie consultants

- Consultants zijn onderdeel van de Topmanagementgroep (TMG) en worden door de Ministerraad benoemd in lijn met het TMG-beleid voor wat betreft benoemingstermijnen. Voor de end-careers geldt daarbij dat het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd de einddatum van de benoemingstermijn is. De consultants behoren niet tot de formatie van de ABD.
- De directeur ABDTOPConsult is net als de consultants inzetbaar bij complexe vraagstukken van de top van de rijksoverheid.
- Consultants opereren onder de verantwoordelijkheid van de directeur ABDTOPConsult. De werkgeversverantwoordelijkheid ligt bij de dg ABD.
- Kandidaten met een voor ABDTOPConsult interessant profiel, die echter niet TMG-benoembaar zijn (s18/s19), kunnen bij ABD-Interim ondergebracht worden. In de samenwerking tussen ABDTOPConsult en ABD-Interim wordt naar geschikte opdrachten voor die personen gekeken.
- De dg ABD dient toestemming te verlenen aan consultants voor het uitvoeren van nevenactiviteiten. Daarnaast wordt maandelijks een overzicht van de opdrachten per consultant ter check aangeboden aan de compliance officer van de TMG.

Onafhankelijk in werkwijze

We maken hier onderscheid tussen interim-opdrachten en advies-en onderzoeksoopdrachten.

Interim-opdrachten

Bij het vervullen van een interim functievervulling acteert de consultant binnen de hiërarchie van het departement van de opdrachtgever. Derhalve vallen zij onder de ministeriële en politieke verantwoordelijkheid van het betreffende departement en is onafhankelijkheid qua werkwijze en oordeelsvorming niet aan de orde.

Advies-en onderzoeksoopdrachten

De kern van een onafhankelijke positie bij de uitvoering van opdrachten is dat de consultants geen persoonlijk belang hebben bij het onderzoek en hun werk volledig naar eigen inzicht kunnen vormgeven en verrichten, in het rijksbelang. Dit vereist een aantal waarborgen:

- Er is geen sprake van een gezagsrelatie tussen de consultant en de opdrachtgever. De consultant valt niet onder politieke verantwoordelijkheid noch enige andere vorm van hiërarchie in de relatie tot de opdrachtgever.

- ABDTOPConsult heeft zeggenschap over de invulling en reikwijdte van de onderzoeksvraag. Dit is geborgd via de eigen procedure van intake tot vraagarticulatie en opdrachtverlening.
- Elke schijn van belangenverstrengeling wordt vermeden. Zo worden consultants niet gematcht op opdrachten waarover zij eerder in hun carrière zelf in besluitvormende positie hebben verkeerdt. Hierbij hanteren wij een termijn van twee jaar. Uitzonderingen op deze termijn worden in overeenstemming tussen ABDTOPConsult en de opdrachtgever gemaakt. Daarnaast geldt dat daar waar er sprake is van aan de opdracht gelieerde nevenactiviteiten de consultant niet gematcht kan worden.
- Bij de samenstelling van het ondersteunend team wordt een afweging gemaakt tussen de benodigde onafhankelijkheid en de benodigde inhoudelijke expertise. In het eerste geval wordt een onafhankelijke secretaris aangesteld door ABDTOPConsult. In het tweede geval, wanneer blijkt dat het inzetten van inhoudelijke expertise randvoorwaardelijk is om de opdracht te kunnen volbrengen wordt gewerkt met een inhoudelijk secretariaat. Dit secretariaat wordt onder meer bemenst door medewerkers van het departement van de opdrachtgever. Deze werken zonder last of ruggespraak van het eigen departement, maar onder verantwoordelijkheid van de consultant.
- De (politieke) verantwoordelijkheid voor de gemaakte keuzes naar aanleiding van het advies van ABDTOPConsult ligt bij de opdrachtgever.
- Het openbaar maken van het adviesrapport is aan de opdrachtgever en dient te geschieden binnen drie maanden na oplevering van het definitieve adviesrapport. Indien van publicatie wordt afgezien, dient dat bij de opdrachtverlening schriftelijk vastgelegd te worden. Dit wordt geborgd in het document 'opdrachtbeschrijving'.
- Verantwoordelijkheid voor zowel de actieve als de passieve openbaarmaking van adviesrapporten op grond van de Woo en artikel 68 Gw incl. 28-dagentermijn, ligt bij de opdrachtgever.
- Archivering geschiedt conform de 'Leidraad Openbaarmaking en Archivering ABDTOPConsult'. Dit document is afgestemd met de directie Constitutionele en Wetgevingszaken van BZK.

3. Onafhankelijke oordeelsvorming

"De kern van onafhankelijke oordeelsvorming is dat onderzoekers actief proberen om bekende valkuilen te vermijden en externe druk weten te weerstaan. Dit vereist in ieder geval aandacht voor:

- persoonsgebonden vertekeningen van het oordeel van onderzoekers;
- de menselijke neiging tot tunnelvisie;
- de menselijke neiging tot hindsight bias (wijsheid achteraf);
- de invloed van emoties op het oordeel van onderzoekers;
- het afleggen van verantwoording over de oordeelsvorming, en
- het bieden van weerstand aan druk van buitenaf."³

Dit wordt mede geborgd in de interne processen binnen ABDTOPConsult, ten aanzien van interne samenwerking, reflectie en teaminterviews.

Onafhankelijke oordeelsvorming laat onverlet dat wij gedurende de uitvoering van onze opdrachten onze reflecties tussentijds spiegelen. Dat gebeurt in ieder geval op de volgende momenten:

- De 0.8 versie van het conceptrapport wordt voor een feitencheck (check op juistheid en volledigheid van de feiten) teruggestuurd aan alle respondenten of uitsluitend de sleutelrespondenten;
- De 0.9 versie van het conceptrapport wordt voor hoor-en wederhoor voorgelegd aan de opdrachtgever;

³ Onafhankelijk onderzoek in het publieke belang, Onderzoeksraad voor de Veiligheid, maart 2018, pag. 100

- De 1.0 versie betreft de definitieve versie die eenmalig wordt aangeboden in een integrale en publieksversie (i.v.m. verwerking persoonsgegevens in de bijlagen).

Van interviews met respondenten worden uitsluitend persoonlijke aantekeningen gemaakt en geen verslagen die worden teruggelegd aan de respondenten. In een rapport wordt niet zonder toestemming tot op de persoon herleidbare gegevens opgenomen.

4. Onafhankelijkheid in de beeldvorming

In de beeldvorming moet een rapport gezag toebedeeld krijgen. Daar hebben consultants in beperkte mate zelf invloed op. Zij kunnen hier zelf aan bijdragen door:

- gemaakte keuzes helder toe te lichten;
- een afweging te maken tussen de gewenste onafhankelijkheid van de ondersteuning en benodigde inhoudelijke expertise;
- hun handelen verantwoorden in het inleidende hoofdstuk van het rapport;
- een weloverwogen besluit te nemen over het tussentijds delen van informatie;
- te streven naar een goede balans tussen kwaliteit en tijdigheid;
- zoveel mogelijk de regie te houden over de boodschap van het onderzoek, en
- terughoudend te zijn in hun verdere bemoeienis met het onderwerp van onderzoek.⁴

⁴ Onafhankelijk onderzoek in het publieke belang, Onderzoeksraad voor de Veiligheid, maart 2018, pag. 129