



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Investeren in de toekomst

1 juli 2026

ABDTOPconsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Gea van Craaikamp
Yardena Shitrit

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Voorwoord

Een 'fundamenteel efficiëntere en effectievere overheid die eenvoudig en betrouwbaar is', dat is de ambitie van het kabinet-Jetten. Van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wordt verwacht dat het departement leidinggeeft aan zowel de vernieuwing van de Rijksdienst, gericht op een meer effectieve en efficiënte overheid, als aan uniformering van de bedrijfsvoering bij het Rijk.

ABDTOPConsult is door de secretaris-generaal van BZK gevraagd om te adviseren over de topstructuur van een deel van het ministerie. De focus ligt daarbij op de directoraten-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie (DOO) en Algemene Bestuursdienst (ABD). Het betreft een eervolle maar ook gevoelige opdracht, waarbij we ons terdege realiseren dat de uitkomsten veel impact kunnen hebben op de betreffende medewerkers van BZK. Verandering van structuren lost niet alle problemen op: het gaat ook om cultuur en processen. Maar een goede structuur is een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle organisatie. Bovenal, zo hebben wij gemerkt, is er behoefte aan duidelijkheid: zowel binnen de organisatie als daarbuiten.

Het is ons helder geworden dat het deel van de huidige topstructuur, waarover wij adviseren, BZK onvoldoende in staat stelt om genoemde opgaven te realiseren en er is onvoldoende slagkracht. Dit beeld wordt breed gedragen binnen en buiten de organisatie. Het gezag van BZK op de genoemde terreinen staat daarom op het spel. Ook is er de wens om meer synergie te realiseren binnen de rijksbrede bedrijfsvoering en HR-kolom en om het leiderschap voor de rijksdienst te versterken en nog beter aan te laten sluiten op de opgaven. Het gaat daarbij om taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van zowel DGABD als DGDOO.

Een effectieve, toekomstgerichte topstructuur is van groot belang om richting te geven aan de strategische opgaven van het ministerie, de onderlinge samenhang te versterken en de bestuurlijke realisatiekracht te vergroten. In dit rapport wordt een analyse gemaakt van het betreffende deel van de huidige topstructuur en worden aanbevelingen gedaan voor een toekomstbestendige inrichting. Een strategische heroriëntatie is daarbij noodzakelijk en urgent. Daarom stellen wij voor om twee nieuwe DG's op te bouwen: DG Mens & Organisatie Rijk en DG Digitalisering en Bedrijfsvoering Rijk. Daarmee wordt BZK beter in positie gebracht voor de grote politieke en bestuurlijke uitdagingen waar de organisatie voor staat. De samenwerking met en commitment van het SGO en de ministeries is daarbij een belangrijke, randvoorwaardelijke, succesfactor. De opgave overstijgt BZK als departement, daarom is breed eigenaarschap cruciaal.

Ons advies is, conform de opdracht, een advies op hoofdlijnen. Het is aan de verantwoordelijke functionarissen om dit deel van de nieuwe topstructuur verder uit te werken.

Voor de totstandkoming van dit advies zijn gesprekken gevoerd met vele betrokkenen binnen en buiten het ministerie en is een documentanalyse uitgevoerd. Tijdens dit onderzoek hebben we een grote groep stakeholders gesproken. Wij troffen zowel binnen BZK als daarbuiten zeer geëngageerde en betrokken mensen. Omdat we gaandeweg tot het inzicht kwamen dat er slechts één reële oplossingsrichting is, hebben we in de eindfase van de opdracht veel gedaan om zoveel mogelijk draagvlak te realiseren voor de uitkomsten.

Wij willen eenieder die heeft bijgedragen aan dit onderzoek bedanken voor de openheid, betrokkenheid en waardevolle inzichten. In het bijzonder bedanken wij de externe klankbordgroep. Hierin hebben prof. dr. Mirko Noordegraaf, hoogleraar Publiek management, Bestuurs- en Organisationswetenschap aan de Universiteit Utrecht en Maarten van Beek, Chief Purpose & Strategy Officer bij ING en externe voorzitter van de voorselectiecommissie TMG zitting zitting genomen. De klankbordgroep opereerde onafhankelijk. Wij danken hen voor hun input, feedback en inhoudelijke expertise. Ten slotte willen wij onze bijzondere dank en waardering uitspreken voor het inhoudelijk secretariaat dat ons bij de uitvoering van deze opdracht heeft ondersteund.

Wij hopen dat dit rapport een bijdrage levert aan de verdere ontwikkeling van BZK en ondersteuning biedt bij de keuzes die gemaakt moeten worden om het ministerie ook in de toekomst effectief en succesvol te laten functioneren.

Gea van Craaikamp en Yardena Shitrit
ABDTOPConsult

Managementsamenvatting

Snelle interventie is noodzakelijk

Het is noodzakelijk dat er snel een interventie wordt gedaan op een deel van de topstructuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), te weten de directoraten-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie (DGDOO) en Algemene Bestuursdienst (DGABD), om weer slagvaardig te worden en gezag terug te winnen. Daarom moeten duidelijke keuzes worden gemaakt in het departement. BZK moet terug naar de basis en de kerntaken en zich primair richten op kaderstellende en coördinerende taken. In de huidige situatie kan een aanpassing in het door ons onderzochte deel van de topstructuur een 'game-changer' zijn en zorgen voor nieuw elan. Het helpt ook in de rijksbrede positionering en het vermogen de taken te vervullen als BZK, dat met een duidelijker profiel (kaderstellend en coördinerend) rijksbreed optreedt. Het betreffende gedeelte van de huidige topstructuur van BZK is onvoldoende toekomstbestendig om optimaal te kunnen voldoen aan grote politieke en maatschappelijke opgaven waarvoor het departement staat.

In dit rapport wordt aan de hand van een afwegingskader een analyse gemaakt van de knelpunten en een voorstel gedaan voor een strategische heroriëntatie binnen BZK, meer specifiek ten aanzien van DGDOO en DGABD. ABDTOPConsult is gevraagd om te adviseren over een robuuste en toekomstbestendige organisatie-inrichting voor de taken en verantwoordelijkheden van deze directoraten-generaal. De opdracht beperkt zich tot de topstructuur van de betreffende onderdelen van BZK.

DGDOO: te weinig slagkracht en geen duidelijk profiel

DGDOO mist slagkracht en heeft geen duidelijk profiel. De span of attention is door de verscheidenheid aan opgaven en ambities te groot. De focus van DGDOO zou moeten liggen op beleid (kaderstelling, monitoring, verantwoording) en coördinatie/regie. Het is de vraag of DGDOO in de huidige vorm in staat is om effectief invulling te geven aan de grote ambities op het gebied van bijvoorbeeld ambtelijk vakmanschap, uniformering van bedrijfsvoering en digitalisering. Momenteel bestaat bij DGDOO-medewerkers bovendien veel onzekerheid omdat al enige tijd gewerkt wordt in een tijdelijke werkorganisatie. Geïnterviewde stakeholders geven, in lijn met wat de tussentijdse evaluaties laten zien, aan dat de ervaringen hiermee niet positief zijn. De recente wijzigingen op het gebied van de digitaliseringsportefeuille, waardoor een substantieel deel van de taken van DGDOO verschuift naar EZK, versterken de onrust en de noodzaak tot heroriëntatie. Er is behoefte aan een goede positionering van de digitaliseringsopgave, aan meer synergie binnen de HR-kolom van het Rijk en meer verbinding met de andere departementen. Ten aanzien van instrumenten als ICBR en het ICOP geven respondenten aan dat de effectiviteit van deze rijksbrede afstemmingsgremia onvoldoende is.

DGABD: kansen voor meer synergie in de HR-kolom van het Rijk

Het nut en de noodzaak van het ABD-stelsel staan niet ter discussie. Wel is de vraag of de huidige organisatie, die zich zal moeten gaan focussen op het topmanagement, voldoende toekomstgericht en in positie is om een effectieve bijdrage te leveren aan de strategische opgaven rondom publiek leiderschap en ambtelijke vakmanschap binnen de gehele Rijksdienst. Er is behoefte aan een meer integrale benadering van HR-management bij het Rijk, zonder daarbij te kort te doen aan de beleids- en regiefunctie van de ABD, inclusief daartoe behorende kerntaken zoals de werving en selectie van topfuncties. Er zijn dubbelingen in de dienstverlening van DGABD en DGDOO, binnen de HR-kolom is sprake van versnippering. Hier liggen kansen voor meer synergie.

Voorstel aanpassing topstructuur: oprichten twee nieuwe DG's

Kijkend naar de ontwikkeling van de beide directoraten-generaal in de afgelopen jaren en de werking van de bestaande topstructuur komen wij tot een voorstel voor de aanpassing daarvan. Duidelijk werd dat er slechts één passende en reële oplossingsrichting is. Afgezet tegen het gehanteerde afwegingskader, is het voorstel de huidige directoraten-generaal DOO en ABD om te vormen tot twee nieuwe directoraten-generaal (de namen van deze DG's zijn werktitels):

- DG Mens en Organisatie Rijk;
- DG Realisatie Digitalisering en Bedrijfsvoering Rijk.

DG Mens en Organisatie Rijk krijgt een kaderstellende, coördinerende en beleidsmatige rol op het gebied van mens (personeel) en organisatie van het Rijk; van trainee tot topambtenaar. Het DG vervult een regisserende functie, onder andere via uitvoerende taken. De directeur-generaal is het gezicht van de Rijksdienst als grootste werkgever van Nederland én als gedelegeerd werkgever een boegbeeld voor de Topmanagementgroep.

De taken van het huidige DGABD en de taken op het gebied van personeel en organisatie van DGDOO vormen de basis van het nieuwe DG Mens en Organisatie Rijk. Daarmee wordt een strategische stap gezet om HR, organisatieontwikkeling, arbeidsvoorwaarden, leiderschap en management development rijksbreed meer gewicht te geven. De opgaven op dit gebied de komende jaren zijn groot. Van de 160.000 ambtenaren gaat ruim 30% de komende tien jaar met pensioen. Zo'n 40% van de jaarlijkse uitstroom bij het Rijk zijn jonge medewerkers; hen aantrekken én behouden wordt de komende jaren nog belangrijker dan het al was. Intussen stijgen de apparaatsuitgaven, die voor het grootste deel uit personeelskosten bestaan (van 15,3 mld euro ofwel 4,8% van de netto rijksuitgaven in 2021 naar 22 mld euro ofwel 5,2% in 2025).¹ Een nieuw DG biedt de kans om in gezamenlijkheid te bouwen aan een fundamenteel nieuwe en integrale werkwijze en een stevigere strategische positie rijksbreed, ook met oog op de versterking van de (slagvaardige) rijksdienst. Door het bij elkaar brengen van taken kunnen synergievoordelen ontstaan, bijvoorbeeld op het gebied van publiek leiderschap en ambtelijk vakmanschap. De rol van de directeur-generaal ABD ten aanzien van het gedelegeerd werkgeverschap van de Topmanagementgroep wordt stevig verankerd bij de nieuwe DG.

¹ Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2025, p. 105-118.

De digitaliseringstaken van DGDOO gaan deels over naar EZK. Voor het deel dat bij BZK blijft, wordt een nieuw DG ingericht, gecombineerd met bedrijfsvoering: DG Realisatie Digitalisering en Bedrijfsvoering Rijk. De grote verwevenheid van bedrijfsvoerings- en digitaliseringsvraagstukken maken dit een logische combinatie. De verwachting is dat de bedrijfsvoering van het Rijk, onder meer door de opkomst van AI, de komende tijd steeds meer wordt beheerst door digitalisering. Vanuit dit DG kan werk worden gemaakt van excellente dienstverlening en meer synergie in de bedrijfsvoering. Met deze indeling wordt bovendien voorkomen dat een extra directoraat-generaal ontstaat. De CIO Rijk, CISO Rijk en BVA Rijk krijgen hier ook een logische plaats.

Context: organisatorische vraagstukken en grote politieke en bestuurlijke ambities

Aanleiding van dit adviesrapport zijn de organisatorische vraagstukken die al enige tijd spelen bij BZK. Daarnaast zijn er grote politieke en bestuurlijke ambities ten aanzien van de rijksdienst. Momenteel werkt DGDOO door middel van een Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) aan de beoogde nieuwe organisatie van het huidige directoraat-generaal. Ook is er de wens om meer synergie te realiseren binnen de rijksbrede bedrijfsvoering en HR-kolom. Het gaat daarbij om taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van zowel DGABD als DGDOO. Daarnaast heeft het overleg van secretarissen-generaal (SGO) de ambitie om te komen tot een overheid die eenvoudig functioneert, flexibel en wendbaar is georganiseerd, opgavegericht werkt, deskundigheid optimaal organiseert, mensgericht en slagvaardig is en over realisatiekracht beschikt. Op die manier kan beter invulling gegeven worden aan de huidige maatschappelijke opgaven en het herstellen van het vertrouwen van de samenleving in de overheid. Ook de ambities in het Coalitieakkoord 2026-2030 op het gebied van overheidsorganisatie en bedrijfsvoering zijn groot. BZK moet leidinggeven aan belangrijke vernieuwingen binnen de Rijksdienst, die slagvaardiger en efficiënter gaat werken, onder meer door uniformering van de bedrijfsvoering van het Rijk. Verder moet de Algemene Bestuursdienst zich gaan focussen op het topmanagement. Ook zijn er stevige ambities op het gebied van deskundigheid en vakmanschap van de overheid, digitalisering van het Rijk en verbetering van de digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven. In dat kader is ook besloten tot een herverdeling van de digitaliseringsopgave van de Rijksoverheid.

Aanpak van de opdracht

Gezien de aard van deze opdracht is ervoor gekozen om met een brede groep van stakeholders te spreken. De consultants van ABDTOPConsult hebben meer dan dertig gesprekken gevoerd met betrokken interne en externe stakeholders. Daarbij is ook met vertegenwoordigers van de betrokken ondernemingsraden gesproken. Doel van de gesprekken was een beeld te vormen van de huidige situatie en input op te halen voor de toekomstige situatie en dan met name voor de onderdelen DGDOO en DGABD. Daarnaast heeft documentstudie plaatsgevonden om een beeld te vormen van de ontwikkelingen en de organisatie van BZK.

Aan de hand van een afwegingskader voor het (her)ontwikkelen van een organisatiestructuur, dat gebaseerd is op wetenschappelijke inzichten en waarin aandacht is voor bestuurlijke uitgangspunten, technische ontwerpprincipes en

gevoel en symboliek, is een analyse gemaakt. Op basis van de bevindingen is een voorstel op hoofdlijnen uitgewerkt.

Randvoorwaarden en implementatie

Belangrijke randvoorwaarde om met de aangepaste topstructuur van BZK ook de gewenste slagkracht te bereiken is een goed werkende Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR) en de daaronder ressorterende interdepartementale commissies. Samenwerken en afstemmen met de departementen om de bedrijfsvoering van het Rijk verder te professionaliseren is van cruciaal belang.

Dit rapport betreft een advies op hoofdlijnen. Aan de verantwoordelijke functionarissen van de nieuw in te stellen directoraten-generaal kan de opdracht worden gegeven om dit deel van de aangepaste topstructuur verder uit te werken, zodat bijvoorbeeld kan worden gezien hoe:

- de directies binnen het DG het beste kunnen worden ingericht;
- hoe de taken op het gebied van kaderstelling, uitvoering en toezicht kunnen worden onderscheiden en belegd;
- welke prioriteiten moeten worden gesteld;
- hoe de onderlinge samenwerking kan worden versterkt, en
- hoe het opdrachtgeverschap van de SSO's kan worden versterkt.

Ingrepen in de topstructuur zijn een belangrijke voorwaarde, maar op zichzelf niet voldoende om tot daadwerkelijke versterking van de slagkracht van BZK te komen. Dat kan alleen gerealiseerd worden als rekening wordt gehouden met aan een aantal succesfactoren. Het is belangrijk de voorgestelde interventie niet uit te stellen, de nieuwe DG's van de grond op te bouwen in samenspraak met stakeholders en de transitieperiode zo kort mogelijk te houden. Tegelijkertijd zijn er cultuuraspecten binnen BZK die aandacht verdienen en moet een helder en transparant veranderproces worden ingericht.

De conclusies van dit rapport raken mens en organisatie in de diepste zin. Uitwerken is eveneens mensenwerk. Ga daarom voorzichtig te werk, met compassie en geduld en manage verwachtingen zorgvuldig. Het uitwerken betekent ook investeren: van de zowel de top als alle medewerkers. Aandacht voor communicatie, periodiek evalueren en in gesprek blijven met de medewerkers zijn van cruciaal belang om de organisatie verder te optimaliseren.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Opdrachtbeschrijving	12
1.3 Aanpak, verantwoording en afwegingskader	13
1.3.1 Aanpak en verantwoording van de opdracht	13
1.3.2 Afwegingskader	14
1.4 Leeswijzer	16
2 Bestaande topstructuur	17
2.1 Structuur BZK	17
2.1.1 Opgaven en topstructuur	17
2.2 Structuur DGDOO	18
2.2.1 Opgaven en structuur	18
2.2.2 Voorgenomen wijziging organisatiestructuur	19
2.2.3 Een tijdelijke werkorganisatie	21
2.3 Structuur DGABD	23
2.3.1 Opgave en structuur	23
2.3.2 Van versterking naar focus op de top	24
3 Analyse en bevindingen	28
3.1 Inleiding: algemeen beeld	28
3.2 Bestuurlijke uitgangspunten	29
3.3 Technische ontwerpparameters	33
3.4 Uitgangspunten gevoel en symboliek	34
4 Voorstel nieuwe topstructuur	37
5 Conclusies en aanbevelingen	41
5.1 Conclusies	41
5.2 Aanbevelingen t.a.v. het vervolg	42
6 Bijlagen	45
6.1 Geraadpleegde documenten	45
6.2 Geïnterviewde personen	49

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Dit advies gaat over een deel van de topstructuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), namelijk de onderdelen DGDOO en DGABD. Aanleiding zijn de organisatorische vraagstukken die al enige tijd spelen bij BZK. Momenteel werkt men bij DGDOO door middel van een Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) aan een beoogde nieuwe organisatie van het huidige directoraat-generaal. De TWO is recent verlengd tot medio 2027. Daarnaast is geconstateerd dat op diverse opgaven van BZK de verantwoordelijk versplinterd is belegd en dat er onvoldoende doorzettingsmacht en/of slagkracht wordt georganiseerd. Ook is er de wens om meer synergie te realiseren binnen de rijksbrede bedrijfsvoering en HR-kolom en om het leiderschap voor de rijksdienst te versterken en nog beter aan te laten sluiten op de opgaven. Het gaat daarbij om taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van zowel DGABD als DGDOO.

Het betreft BZK-interne vraagstukken, die evenwel plaatsvinden binnen een bredere context. Een aantal departementsoverstijgende ontwikkelingen is daarbij van belang. Het overleg van secretarissen-generaal (SGO) heeft de ambitie om te komen tot een overheid die eenvoudig functioneert, flexibel en wendbaar is georganiseerd, opgabegericht werkt, deskundigheid optimaal organiseert, mensgericht en slagvaardig is en over realisatiekracht beschikt. Op die manier kan beter invulling gegeven worden aan de huidige maatschappelijke opgaven en het herstellen van het vertrouwen van de samenleving in de overheid.

Ook de ambities in het Coalitieakkoord 2026-2030 op het gebied van overheidsorganisatie en bedrijfsvoering zijn groot. Het kabinet-Jetten is voornemens om te bouwen aan een "fundamenteel efficiëntere en effectievere overheid" die eenvoudig en betrouwbaar is. Daaraan is ook een efficiencytaakstelling gekoppeld. Van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wordt verwacht dat het departement leidinggeeft aan zowel de vernieuwing van de Rijksdienst, gericht op een meer effectieve en efficiënte overheid, als aan uniformering van de bedrijfsvoering bij het Rijk. Voor het directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD) is de politieke wens dat dit DG zich gaat focussen op het topmanagement. Verder zijn er stevige ambities op het gebied van deskundigheid en vakmanschap van de overheid, digitalisering van het Rijk en verbetering van de digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven. Om hier politiek leiding aan te geven is er een staatssecretaris bij BZK verantwoordelijk voor onder meer een slagvaardige overheid voor Nederland.² De secretaris-generaal (SG) van BZK is coördinerend SG. In de brief van de secretarissen-generaal aan het kabinet wordt een rijksbrede benadering benadrukt: "het waarmaken

² De ambities onder de noemer 'Slagvaardige overheid' in het Coalitieakkoord reiken overigens veel verder dan de organisatie en bedrijfsvoering van de Rijksoverheid. Slagvaardigheid gaat ook over vereenvoudiging van regelgeving, een betere samenhang tussen beleid en uitvoering, het doorbreken van Haagse muren en het versterken van vertrouwen. Aan het verhogen van de productiviteit van de Rijksoverheid is bovendien een taakstelling gekoppeld.

van de ambities uit het regeerakkoord [vraagt] om een nieuwe manier van werken, waarin we bruggen slaan tussen verschillende (departementale) perspectieven en samenhangende oplossingen aandragen. Om onze realisatiekracht te vergroten, hebben we ons dus ook als zodanig te organiseren. Alle departementen moeten zich mede-eigenaar voelen van de totale aanpak én van hun eigen bijdrage daaraan.”³

In het eerste kwartaal van de zittingsperiode van het kabinet-Jetten heeft de politieke portefeuilleverdeling al consequenties gehad voor de organisatie van BZK. Zo is besloten tot een herverdeling van de digitaliseringsopgave van de Rijksoverheid. Een belangrijk deel van die opgave gaat over naar de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Daar is de politieke verantwoordelijkheid belegd voor de portefeuille Digitale Economie en Soevereiniteit (DES), gericht op coördinatie. De overige digitaliseringsonderwerpen – gericht op realisatie – vallen onder de staatssecretaris van BZK, die de portefeuille Koninkrijksrelaties en slagvaardige overheid heeft gekregen.

Herverdeling digitaliseringsportefeuille – briefadvies ABDTOPConsult

Op verzoek van de secretarissen-generaal van BZK en EZK is op 18 maart 2026 door ABDTOPConsult het briefadvies ‘Inrichting en verdeling portefeuille digitalisering’ uitgebracht. Hierin wordt een toekomstbestendige positionering van de ambtelijke ondersteuning van de digitaliseringsportefeuille in kaart gebracht en de vraag beantwoord of beide bewindspersonen bediend kunnen worden vanuit één DG of dat er gesplitst moet worden.

In dit advies is aanbevolen het digitaliseringsdeel van het huidige DGDOO te verdelen over ‘coördinatie en beleid’ bij EZK en ‘realisatie binnen kaders’ bij BZK. Dit brengt met zich mee dat de budgetten voor ‘coördinatie en beleid’ worden overgeheveld naar EZK. Ook wordt geadviseerd voor de digitaliseringsgelden bij BZK een financieel instrument in te richten voor het budget ‘realisatie digitalisering’ waar gezamenlijk op wordt gestuurd door staatssecretaris van EZK en de staatssecretaris van BZK. Gelet op de grote opgaven en urgentie is er geen tijd voor een uitgebreide heroriëntatie. Daarom werd geadviseerd het digitaliseringsdeel (DG DO) van BZK DGDOO per 1 april 2026 binnen BZK te splitsen in een onderdeel ‘coördinatie en beleid’ en een onderdeel ‘realisatie binnen kaders’. Hiervoor moet op korte termijn een voldoende gedetailleerde ‘knip’ worden gemaakt van mensen en middelen waarvoor kwartiermakers worden aangewezen bij EZK en BZK.⁴

Op basis van het bovengenoemd briefadvies zijn kwartiermakers in beide ministeries aangesteld, die aan de hand van de portefeuilleverdeling een verdeling van dossiers tussen BZK en EZK hebben opgesteld, die op 1 mei is vastgesteld. Per juni is het traject gestart waarin met de betrokken medewerkers wordt gesproken, waarbij uitgangspunt is ‘mens volgt werk’. Streven is om eind juni alle gevolgen in kaart te hebben gebracht en in aanloop naar de formele overgang per 1 januari 2027.

Voor het huidige voorliggende adviesrapport nemen we de inhoudelijke taakverdeling – zoals die zich momenteel aftekent tussen EZK en BZK – als gegeven. Binnen BZK wordt DGDOO op basis van de huidige structuur verantwoordelijk voor een veel kleiner deel

³ Realisatie regeerakkoord, brief secretarissen-generaal aan het kabinet, 6 maart 2026.

⁴ ABDTOPConsult, Briefadvies Inrichting en verdeling portefeuille digitalisering, 18 maart 2026.

van het digitaliseringsdomein. Op basis van de voorgenomen verdeling van dossiers gaan volgens de kwartiermakers bij BZK en EZK naar verwachting ongeveer 160 fte van DGDOO over naar het nieuwe DGDSO bij EZK en zullen er ongeveer 285 fte's achterblijven bij BZK/DGDOO.⁵

Daarnaast heeft de portefeuillevredeling in het kabinet-Jetten eveneens geleid tot de verschuiving van de coördinerende taken bij het programma Werk aan Uitvoering (WaU). Over de positionering van WaU zijn vanaf eind 2025 gesprekken gevoerd tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en BZK, resulterend in de oprichting van een interdepartementale werkgroep in januari 2026. Met het coalitieakkoord en de portefeuillevredeling verschuift de politieke verantwoordelijkheid van de minister van SZW naar de staatsecretaris van Koninkrijksrelaties en slagvaardige overheid bij BZK. De afgelopen maanden is gewerkt aan de departementale herschikking. Sinds medio april is er sprake van functionele aansturing van WaU door DGDOO, met de intentie om in juni een overdrachtsprotocol en de financiële paragraaf te tekenen. De taken van het programma Werk aan Uitvoering krijgen naar verwachting met ingang van 1 januari 2027 dus een plaats binnen BZK.

De beschreven organisatievraagstukken moeten dus worden gezien in relatie met een veelheid aan politieke en ambtelijke ambities. Dit biedt ruimte om taken en verantwoordelijkheden anders en toekomstgericht te beleggen, bijvoorbeeld op het terrein van digitalisering en bedrijfsvoering. Tegelijkertijd lijkt het noodzakelijk om inhoudelijke en bestuurlijke te verzwaren, bijvoorbeeld op strategisch niveau.⁶ Er is urgentie om, in tijden van afnemend vertrouwen van burgers in de instituties, als Rijksoverheid van 160.000 ambtenaren slagvaardig te kunnen opereren. BZK heeft daarin een belangrijke opdracht te vervullen.

1.2 Opdrachtbeschrijving

ABDTOPConsult is gevraagd om te adviseren over een robuuste en toekomstbestendige organisatie-inrichting voor de taken en verantwoordelijkheden behorend tot BZK, binnen de directoraten-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie (DGDOO) en Algemene Bestuursdienst (DGABD). Dit betreft een BZK-intern organisatievraagstuk. Hierbij wordt rekening gehouden met de doorwerking naar andere organisatie-onderdelen van BZK.

Leidend voor de uitvoering van deze opdracht zijn in eerste instantie de inhoudelijke (centrale) BZK-opgaven, taken en verantwoordelijkheden. In tweede instantie wordt in deze opdracht ook gekeken naar mogelijke te behalen efficiency-kansen.

De volgende vragen staan in dit onderzoek centraal:

1. Welke scenario's zijn denkbaar om op 'slagvaardige' wijze uitvoering te geven aan de gestelde opgaven die raken aan de bestaande en nieuwe verantwoordelijkheden en taken (o.a. voortvloeiend uit het Coalitieakkoord) van DGDOO, DGABD en andere

⁵ Op basis van de definitieve verdeling d.d. 4 juni 2026, onder voorbehoud van formalisering door het kabinet. De aantallen fte's die wij in dit rapport vermelden zijn indicatief om, globaal, een beeld te schetsen van de omvang van de betrokken organisatieonderdelen.

⁶ Input klankbordgroep Opgave en inrichting BZK d.d. 23 juni 2026.

mogelijke organisatieonderdelen van BZK? Te denken valt ook aan het opdrachtgeverschap voor de SSO's en de organisatorische consequenties die dat met zich meebrengt.

2. Op welke wijze moet de besturing op deze centrale opgaven vorm worden gegeven?
3. Welke organisatie-inrichting is daarbij passend?
4. Op welke wijze kan realisatiekracht op de centrale opgaven behorend tot de verantwoordelijkheid van BZK ook interdepartementaal worden georganiseerd en wat vraagt dat van gremia als ICBR, ICOP etc. Het adviesrapport omvat scenario's, advies t.a.v. een voorkeursscenario en uitwerking van de benodigde organisatie-inrichting op hoofdlijnen.

In de opdracht wordt gevraagd naar scenario's. Naar aanleiding van de gesprekken die de consultants van ABDTOPConsult met stakeholders gevoerd hebben en na bestudering van relevante documenten, is ABDTOPConsult van mening dat er slechts één scenario als passend en kansrijk wordt beschouwd. Op advies van ABDTOPConsult is in gezamenlijk overleg met de opdrachtgever daarom besloten om op basis van de analyse en bevindingen te komen tot één voorstel voor een aanpassing van de topstructuur.

Scope

De opdracht beperkt zich tot een analyse en voorstel ten aanzien van een deel van de topstructuur van de organisatie, te weten DGDOO en DGABD. De nieuwe structuur moet eraan bijdragen dat het ministerie van BZK slagvaardig kan functioneren. Dit gedeelte van de topstructuur moet vervolgens verder worden uitgewerkt, op basis van zorgvuldige analyse, waarin bijvoorbeeld vragen rondom de directiestructuur en de verhouding tussen beleid/kaders en uitvoering aan de bod zullen moeten komen. Wij zijn op dat vlak terughoudend, omdat wij hier geen uitvoerig onderzoek naar hebben gedaan. Wel formuleren wij enkele randvoorwaarden en succesfactoren, waarmee rekening moet worden gehouden om de gewenste slagkracht te realiseren. Verder is het advies *niet* gericht op de organisatie van het programmateam 'Slagvaardige overheid'.

1.3 Aanpak, verantwoording en afwegingskader

1.3.1 Aanpak en verantwoording van de opdracht

De SG van BZK is opdrachtgever van deze opdracht. ABDTOPConsult is de opdrachtnemer. ABDTOPConsult is een onafhankelijke adviesgroep binnen de rijksoverheid, bestaande uit ervaren topambtenaren, die snel inzetbaar zijn bij complexe vraagstukken van de top van de Rijksoverheid. Vanuit haar onafhankelijke positie in de opdrachten streeft ABDTOPConsult naar duurzaam en uitvoerbaar beleid, goed bestuur en een verbeterde dienstverlening voor de samenleving. De consultants van ABDTOPConsult hebben geen lijnverantwoordelijkheid met uitzondering bij interim-functievervulling. Daardoor ontstaat ruimte voor de buitenstaandersblik, andere perspectieven en een onafhankelijke, kritische kijk op situaties. Een blik die soms als spiegel dient, soms tot een scherpe conclusie leidt.

Gezien de gevoeligheid en complexiteit van deze opdracht, is in de eindfase door ABDTOPConsult een externe klankbordgroep in het leven geroepen. Hierin hebben prof. dr. Mirko Noordegraaf, hoogleraar Publiek management, Bestuurs- en Organisatiewetenschap aan de Universiteit Utrecht en Maarten van Beek, Chief Purpose

& Strategy Officer bij ING en externe voorzitter van de voorselectiecommissie TMG zitting. Deze klankbordgroep opereerde onafhankelijk. Zij verzag ons van input, las mee met conceptrapporten, gaf feedback en een expertmening ten aanzien van het rapport, de inrichtingsprincipes en het veranderproces. De klankbordgroep leverde dus reflectie en expertise, maar draagt geen verantwoordelijkheid voor de gekozen oplossingsrichting. Dat is de verantwoordelijkheid van ABDTOPConsult.

Gezien de aard van deze opdracht is ervoor gekozen om met een brede groep van stakeholders te spreken. De consultants van ABDTOPConsult hebben meer dan dertig gesprekken gevoerd met betrokken interne en externe stakeholders. Daarbij is ook met vertegenwoordigers van de betrokken ondernemingsraden gesproken. Doel van de gesprekken was een beeld te vormen van de huidige situatie en input op te halen voor de toekomstige situatie en dan met name voor de onderdelen DGDOO en DGABD. Een overzicht van de gevoerde gesprekken is opgenomen in de bijlagen. Daarnaast heeft documentstudie plaatsgevonden om een beeld te vormen van de ontwikkelingen en de organisatie van BZK. In de bijlage is een overzicht van de geraadpleegde documenten opgenomen.

De documentstudie, de interviews en de wetenschappelijke input van de heer Noordegraaf hebben geleid tot een analyse aan de hand van een opgesteld (hieronder beschreven) afwegingskader. Op basis daarvan is op hoofdlijnen een voorkeursscenario uitgewerkt, gevolgd door een advies over de implementatie daarvan. Het advies beoogt een basis te bieden voor de opdrachten aan de verantwoordelijke functionarissen en de op te stellen houtskoolschetsen en capaciteitsplannen voor de betrokken organisatieonderdelen.

ABDTOPConsult heeft haar adviesrapport op 30 juni 2026 aangeboden aan de opdrachtgever.

| 1.3.2 Afwegingskader

Vooropgesteld moet worden dat er niet één beste organisatiestructuur is, en dat een wijziging van structuren ook niet alles oplost. Maar een goede structuur is wel een belangrijke basisvoorwaarde voor een goed werkende, daadkrachtige en herkenbare organisatie. Naast verbetering in structuren spelen ook andere aspecten een rol, zoals cultuur, leiderschap, processen en veranderbereidheid. Deze zijn allemaal mede bepalend voor een succesvolle interventie. Ook moet rekening worden gehouden met het absorptievermogen van de organisatie, bijvoorbeeld gelet op lopende organisatieontwikkelingen en bestaande onzekerheden.

Bij het (her)ontwerpen van een organisatiestructuur zijn diverse indelingsprincipes voorhanden. Denkbaar zou bijvoorbeeld zijn om een organisatie in te richten aan de hand van een gebied of regio, een product of dienst, een wettelijke taak, strategisch thema of opgave, of een doelgroep.⁷ BZK is voor een groot deel een (coördinerend) beleidsdepartement. Het ligt daarom voor de hand om de beleidsthema's of strategische doelen van BZK leidend te laten zijn bij het analyseren van de organisatiestructuur,

⁷ Noordegraaf, 'Spelen met structuur' – principes voor organisatieontwerp, 2026.

meer specifiek ten aanzien van DGDOO en DGABD. Deze thema's of doelen zijn ook leidend in deze opdracht.

Bij het nadenken over een zo optimaal mogelijke structuur zijn verschillende bestuurlijke, technische en gevoelsmatige overwegingen van belang. Deze zijn ondergebracht in het afwegingskader dat wij hebben opgesteld voor het voorliggende onderzoek. Dit afwegingskader, dat is gebaseerd op inzichten uit de bestuurs- en organisatiewetenschap⁸ die in het kader van deze opdracht door prof. Noordegraaf zijn aangereikt, vormt de basis van onze analyse. Op basis van deze analyse komen wij tot een voorstel voor de inrichting van een deel van de topstructuur voor BZK.

Afwegingskader		
1. Bestuurlijke uitgangspunten	2. Technische ontwerpparameters	3. Gevoel en symboliek
a. Toekomstbestendig en wendbaar zijn, politieke prioriteiten absorberen; het streven om meer als één rijksdienst te gaan functioneren, waardoor realisatiekracht van de rijksoverheid vergroot wordt.	a. Logische clustering en samenhang van taken en activiteiten	a. Rekening houdend met symboliek, beslissingsmacht en bijzondere positie van een functionaris, onderdeel of taak
b. Recht doen aan bijzondere omstandigheden, strategische prioriteiten en behoefte aan extra zichtbaarheid van thema's of doelen	b. Rolduidelijkheid (bijvoorbeeld onderscheid kaderstelling-uitvoering-regie/toezicht)	b. Wordt de organisatie gezien als 'fit for purpose'? Hoe is de beeldvorming bij partners?
c. Opgavegericht zijn met voldoende realisatiekracht	c. Effectieve 'span of attention'	c. Wat is het effect van het wijzigen van structuren op bestaande culturen, werkwijzen en 'bloedgroepen'?
d. Weloverwogen: permanent, tijdelijk of apart organiseren	d. Geschikte omvang	
	e. Goede relaties en afstemmingen kunnen onderhouden	

⁸ Noordegraaf, 'Spelen met structuur' – principes voor organisatieontwerp, 2026.

| 1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst een beeld van de bestaande topstructuur van BZK, waarbij de focus ligt op DGDOO en DGABD. Hoofdstuk 3 bevat de analyse op basis van de gevoerde gesprekken en aangeleverde documenten en daaruit voortvloeiend onze bevindingen,. In hoofdstuk 4 is een voorstel op hoofdlijnen voor een aanpassing van de topstructuur uitgewerkt. Het rapport wordt in hoofdstuk 5 afgesloten met onze conclusies en aanbevelingen, waarin ook het advies wordt geformuleerd. De bijlagen geven een overzicht van de gesprekken die gevoerd zijn en de documenten die geraadpleegd zijn.

2 Bestaande topstructuur

2.1 Structuur BZK

2.1.1 Opgaven en topstructuur

Het ministerie van BZK staat voor uiteenlopende opgaven. De belangrijkste taken van het departement bevinden zich op het gebied van het openbaar bestuur, democratie, overheidsorganisatie, digitalisering, volkshuisvesting, vastgoed en bedrijfsvoering, ruimtelijke ordening, koninkrijksrelaties, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Algemene Bestuursdienst. Op deze terreinen worden, in wisselende mate, zowel kaderstellende en coördinerende als uitvoerende en toezichthoudende taken verricht. Bijzonder aan het takenpakket van BZK is dat het ministerie rijksbrede kaderstellende en coördinerende functies vervult op terreinen die het ministerie vanzelfsprekend ook zelf aangaan. Te denken valt aan thema's als bedrijfsvoering, digitalisering, onderhandelingen met de vakbonden, ambtelijk vakmanschap, etc. Binnen het ministerie wordt dit aangeduid als BZK 'grote pet' en BZK 'kleine pet'. BZK 'grote pet' gaat over de beleids- en kaderstellende verantwoordelijkheid die BZK heeft voor bedrijfsvoering en personeel en organisatie rijksbreed. BZK 'kleine pet' gaat over de beleids- en bedrijfsvoering van het eigen departement.

Het ministerie van BZK staat onder de politieke leiding van twee ministers en een staatssecretaris. De ambtelijke leiding van het ministerie is in handen van een secretaris-generaal (SG), bijgestaan door een plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG) die de clusters Bestuursondersteuning en Mensen en Middelen onder zich heeft (kleine pet). Onder de SG ressorteren acht directoraten-generaal (DG's): Volkshuisvesting en Bouwen (VB), Ruimtelijke Ordening (RO), Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk (VBR), Openbaar Bestuur en Democratische Rechtsstaat (OBDR), Digitalisering en Overheidsorganisatie (DOO), Koninkrijksrelaties (KR), Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en Algemene Bestuursdienst (ABD). Daarnaast is een grote diversiteit aan zelfstandige bestuursorganen, agentschappen, adviescolleges en andere organisaties met een specifieke governance gelieerd aan BZK.⁹ Deze gelieerde organisaties vallen buiten de scope van deze opdracht.

De acht directoraten-generaal van BZK zijn zeer verschillend van omvang. Zo omvat het DGVBV bijna 10.000 fte, daarvan zijn vrijwel alle medewerkers werkzaam bij het Rijksvastgoedbedrijf of de diverse shared services organisaties (SSO's) zoals O&P Rijk en SSC-ICT. Aan het andere eind van het spectrum bevindt zich DGKR, dat een formatie van slechts 96 fte kent. DGABD is niet veel groter met 125 fte. Daarna volgen DGRO (201 fte), DGVB (388 fte) en DGOBDR (479 fte). DGDoo heeft een formatie van 605 fte.¹⁰

⁹ Organogram ministerie van BZK, maart 2026.

¹⁰ Deze gegevens (formatief april 2026) zijn ontleend aan het P&O MI Dashboard BZK/VRO, laatst geraadpleegd: 26 mei 2026.

In dit rapport staat de organisatie van DGDOO en DGABD centraal. In de volgende paragrafen wordt daarom nader ingegaan op de opgaven, structuur en organisatieontwikkeling van deze twee directoraten-generaal.

2.2 Structuur DGDOO

2.2.1 Opgaven en structuur

DGDOO verricht taken op het gebied van overheidsorganisatie en digitalisering. Volgens het geldende Organisatiebesluit BZK 2025¹¹ bestaat de opdracht van DGDOO onder meer uit de volgende tien opgaven:

- a. De ontwikkeling van het werkgeverschap in de publieke sector (met een accent op de kabinetssectoren), modernisering van het werkgeverschap voor de sector Rijk, en de doorontwikkeling van de personele functie (HRM) van en in de Rijksdienst;
- b. De interbestuurlijke en interdepartementale ontwikkeling van de i-Overheid voor burgers en bedrijven¹²;
- c. Het bevorderen van de optimale vormgeving van informatisering en ICT in het Rijk en bij zelfstandige bestuursorganen door het stellen van kaders en het toezicht daarop;
- d. De ontwikkeling van en sturing op het rijksbrede bedrijfsvoeringsbeleid en de beoordeling of de beleidsambities worden gerealiseerd;
- e. De kaders voor inkoop, aanbesteden, faciliteiten en huisvesting bij het Rijk en het toezicht daarop;
- f. De doorontwikkeling van een rijksdienst en van een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering van de overheid, inclusief de monitoring en verantwoording van het rijksbrede bedrijfsvoeringsbeleid;
- g. Het zorgdragen voor de stelsels van de basisregistratie personen, de Persoonsinformatievoorziening in de Caribische delen van het Koninkrijk (PIVA), het burgerservicenummer en reisdocumenten met de bijbehorende registraties, alsmede de verwerking van persoonsgegevens met het oog op die stelsels;
- h. De zorg voor het bewaken van het integrale karakter en de consistentie van de rijksbrede kaders voor beveiliging alsmede het toezicht op de werking van de integrale beveiliging van de Rijksdienst;
- i. De coördinerende functie op digitalisering van de samenleving, waarin economisch belang, grondrechten en veiligheid samenkomen en geborgd worden in de digitale driehoek van het Ministerie, het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat;
- j. Het versterken van de samenwerking tussen de EU-lidstaten op het gebied van digitalisering en het aanpakken van digibetisme.

Voor de realisatie van deze opgaven kent het directoraat-generaal formeel de volgende directies:

- de directie Ambtenaar en Organisatie (A&O, 143 fte);
- de directie Inkoop- Facilitair- en Huisvestingsbeleid Rijk (IFHR, 66 fte);
- de directie Chief Information Officer Rijk (CIO-Rijk, 98 fte);
- de directie Digitale Samenleving (DS, 101 fte);
- de directie Digitale Overheid (DO, 104 fte).¹³

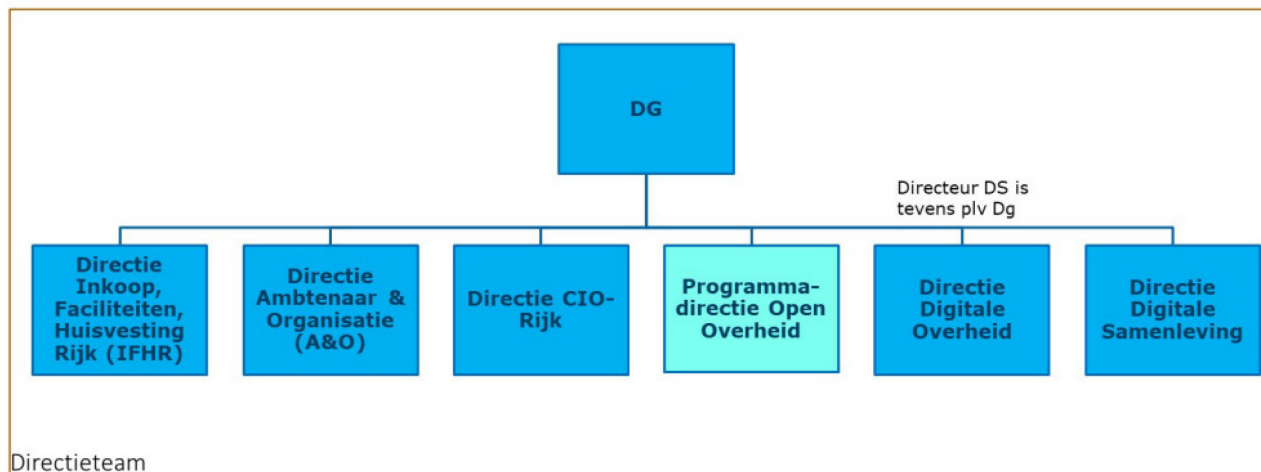
¹¹ Art. 11, lid 2.

¹² Daaronder vallen een aantal subdoelen. Zie Organisatiebesluit BZK 2025, art. 11, lid 2, onder b.

¹³ Organisatiebesluit BZK 2025, art. 11, lid 3. Naast deze directies kent het DG een secretariaat voor het Adviescollege ICT-toetsing en een bureau Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding. Cijfers over formatie (formatief april 2026) afkomstig uit het Dashboard P&O MI Dashboard BZK/VRO, laatst geraadpleegd: 29 mei 2026.

Naast deze permanente directies kende het DG een programmadirectie Open Overheid (46 fte). Het programma Open Overheid is geëindigd per 1 januari 2026. De structurele taken worden ingebed in de lijn.¹⁴

Het formele organogram van DGDOO is als volgt:



Figuur 1 Formeel organogram DGDOO. Bron: O&P Rijk.

Voor veel van de taken op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering werkt DGDOO in de rol van kadersteller samen met de departementen in de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR). De ICBR bestaat uit de plaatsvervangend secretarissen-generaal (pSG's) van alle ministeries en vormt de ambtelijke top op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering. De ICBR richt zich op de rijksbrede bedrijfsvoering, het goed functioneren van de Rijksdienst en de organisatie van het Rijk. De ICBR stelt kaders vast en maakt beleid. De besluiten die de ICBR neemt, zijn van toepassing op de hele ambtelijke organisatie van het Rijk. De commissie stemt het beleid af over de zogenaamde 'PIOFACH'-taken van de overheid. Dit omvat Personeel, Informatievoorziening (ICT), Organisatie, Financiën, Administratie, Communicatie en Huisvesting. De directeur-generaal DOO is voorzitter van dit gremium.

Het ICBR wordt gevoed door een vijftal commissies die op specifieke terreinen toeziet:

- Interdepartementale Commissie Organisatie en Personeelsbeleid (ICOP). Hierin hebben de hoofden HR van alle ministeries zitting en deze wordt voorgezeten door de directeur Ambtenaar & Organisatie van DGDOO;
- Het CIO-beraad voor informatiseringsbeleid, waarin alle CIO's zitting hebben;
- ICIA voor inkopen en aanbesteden;
- ICHF voor huisvesting en facilitaire zaken, en
- het BVA-beraad voor de integrale beveiliging van het Rijk.¹⁵

2.2.2 Voorgenomen wijziging organisatiestructuur

Sinds 2024 is DGDOO bezig met een organisatieontwikkelingstraject, bedoeld om op basis van een aangescherpte visie meer integraal te gaan werken. DGDOO heeft haar

¹⁴ O&P Rijk, Advies VOB topstructuur, 31 maart 2026, p. 13. Het programma kent een formatie van 46 fte, waarvan 38 fte huidige bezetting. Cijfers afkomstig uit het Dashboard P&O MI Dashboard BZK/VRO, laatst geraadpleegd: 29 mei 2026.

¹⁵ Rijksportaal, artikel 'ICBR', 16-12-2025

opgaven vertaald naar de volgende missie: 'We bouwen aan een toekomstbestendige Rijksdienst en een veilige, weerbare digitale samenleving en overheid'. Daarin wil DGDOO het goede voorbeeld geven, de regie nemen, houvast bieden en voorzieningen realiseren die het gemeenschappelijk belang dienen. Om dat te bereiken, is het onder meer van belang om te weten wat er speelt, opgavegericht te werken, strategisch en minder verzuimd te werken en de verbinding met anderen te zoeken.¹⁶

Naast werken aan een DGDOO-verhaal over gezamenlijke opgaven en leiderschapsontwikkeling, is de inzet om te komen tot een proces- en organisatieverbetering. Bedoeling daarvan is dat medewerkers van het DG zich beter ondersteund voelen in hun primaire proces en het DG effectiever bestuurd kan worden.

Daaraan is tevens een herinrichtingstraject gekoppeld. Aanleiding daarvoor zijn diverse ontwikkelingen. De digitaliseringsopgave is gegroeid, er is een wens tot meer regie op (rijks)overheidsbrede opgaven, de noodzaak tot versterking van ambtelijke vakmanschap in de volle breedte, de wens om te komen tot een meer responsieve overheid voor burgers en bedrijven en de constatering dat de maatschappelijke opgaven een flexibele wendbare rijksdienst vragen die opgavegericht werkt.¹⁷ Dat heeft geresulteerd in het 'Advies VOB topstructuur' van O&P Rijk.

O&P Rijk: Advies VOB topstructuur van 31 maart 2026

De belangrijkste in het advies genoemde knelpunten in de bestaande organisatiestructuur hebben betrekking op versnippering van functionaliteiten, programma's en projecten; onvoldoende geëxpliciteerde en belegde opgaven; de structuur faciliteert integraliteit en synergie onvoldoende; schaarse kennis wordt niet optimaal benut; en er is te weinig verbinding tussen programmadirectie en de lijn bij open overheid en informatiehuishouding op orde en tussen lijndirecties.¹⁸

O&P Rijk benoemt daarbij dat een mogelijke opsplitsing van het DG in een DG Overheidsorganisatie (DG OO) en een DG Digitalisering (DG D), gezien de omvang van DGDOO en de diversiteit aan opgaven, regelmatig onderwerp van gesprek is geweest. Een aantal theoretische opties voor een splitsing zijn in het rapport geschetst: een DG OO zonder I-functie Rijk, een DG D zonder I-functie Rijk, of een splitsing van CIO-Rijk. Voor een splitsing is echter niet gekozen. Hiervoor wordt in het rapport van O&P Rijk een aantal redenen gegeven. Zo voert DGDOO een aantal hoofdoggaven van het departement uit die nauw verweven zijn en waarop integrale sturing en regie nodig zijn, die organiseer je bij elkaar. Ook zou een splitsing leiden tot een nog groter schot tussen rijksbrede bedrijfsvoering en digitalisering, waarbij de directie CIO-Rijk doormidden geknipt zou moeten worden. Verder zouden bij een splitsing procesmatig en in de 'interface' tussen beide DG's zaken structureel geregeld moeten worden. Dat is niet nodig wanneer het samengehouden blijft in een DG. Daarbij wordt opgemerkt dat de omvang van het DG of de span of attention afgeleiden zijn van de hoofdrichtingsprincipes; de bestuurbaarheid van een omvangrijk DG moeten op andere manieren geregeld worden.¹⁹

¹⁶ BZK/DGDOO, 'Voorop, vooruit, voor iedereen', strategie-praatplaat.

¹⁷ O&P Rijk, Advies VOB topstructuur, 31 maart 2026, p. 4-5.

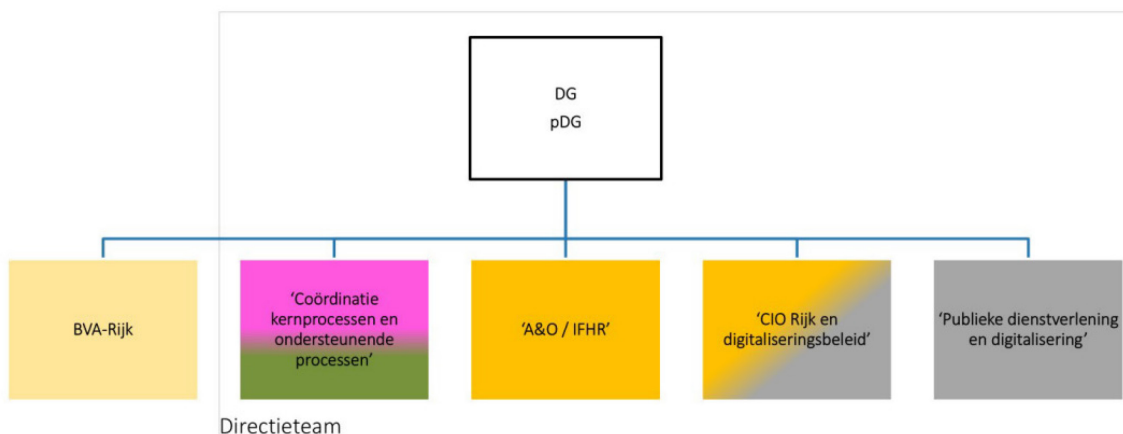
¹⁸ O&P Rijk, Advies VOB topstructuur, 31 maart 2026, p. 5. Zie ook Bureau Gateway, *Delta Review TWO DGDOO*, 23 februari 2026, p. 11.

¹⁹ O&P Rijk, Advies VOB topstructuur, 31 maart 2026, p. 5.

Gekozen wordt voor een nieuw organisatiemodel rondom de hoofdpogaven, primaire processen, subopgaven en programma's, doorsnijdende kernprocessen en ondersteunende processen van het DG.²⁰

2.2.3 Een tijdelijke werkorganisatie

Om tot een organisatievorm te komen die de benodigde integrale sturing en regie faciliteert, is vooruitlopend op het formele veranderproces gekozen voor een tijdelijke werkorganisatie (TWO). Dit om het voorgenoemde organisatiemodel en de bijbehorende topstructuur in de praktijk te kunnen beproeven en te leren van ervaringen. Een TWO heeft een tijdelijk karakter en leidt niet tot onomkeerbare aanpassingen of gevolgen. De TWO Doorontwikkeling DGDOO is op 1 november 2025 van start gegaan. Er zijn kwartiermakers benoemd die de organisatieverandering vormgeven en regisseren. De ontwikkeling van DGDOO moet vorm krijgen langs drie lijnen: opgavegericht werken, leiderschapontwikkeling en vakmanschap. De medewerkers van het DG worden toegewezen aan de verschillende onderdelen. Uitgangspunt bij aanvang was dat na zes maanden duidelijk zou zijn hoe de nieuwe organisatiestructuur eruit moet komen zien.²¹



Figuur 2 Opzet tijdelijke werkorganisatie Doorontwikkeling DGDOO. Bron: O&P Rijk, advies VOB topstructuur. Deze structuur is sinds november 2025 in gebruik.

Na drie maanden is door het Kernteam Organisatieontwikkeling DGDOO (DGDOOR) een eerste evaluatie uitgevoerd. Op dat moment was overigens al duidelijk dat de politiek-bestuurlijke context inmiddels was veranderd en dat de herverdeling van de digitaliseringsportefeuille ertoe leidde dat opnieuw naar de organisatie gekeken moest worden. Binnen die evaluatie zijn verschillende mondelinge en schriftelijke onderzoeken uitgevoerd. Het management in de nieuwe directies ziet zowel positieve kanten, alsook nog veel onduidelijkheden, zorgen en twijfels over de verdere ontwikkeling binnen de directies en in de onderlinge samenwerking. In de nieuwe directie Strategie en Kernprocessen wordt bijvoorbeeld sterk getwijfeld of het ondanks de goede intenties gaat lukken om een waardevolle toevoeging te gaan vormen.²² Evaluatie onder de

²⁰ O&P Rijk, Advies VOB topstructuur, 31 maart 2026, p. 7 e.v.

²¹ Beschrijving TWO Doorontwikkeling DGDOO, ter bespreking met OR-Kern, 16 mei 2025.

²² Kernteam DGDOOR, *Portfolio Evaluatiemoment TWO-1 Organisatieontwikkeling DGDOO*, december 2025-februari 2026, p. 4-5.

kwartiermakers²³ van de nieuwe directies levert volgens de enquête eveneens een wisselend beeld op. Er is veel tijd en energie gestoken in het inrichten van de directies, waarin slagen zijn gemaakt, maar waarin ook eerdergenoemde onzekerheden en risico's terugkomen.

Een schriftelijke enquête onder DGDOO-medewerkers laat een overwegend kritisch beeld zien. Er is sprake van algehele ontevredenheid. Medewerkers ervaren veel onduidelijkheid, zien geen zichtbare verbeteringen, er zijn praktische problemen. De uitvoering van de TWO is chaotisch, weinig transparant en weinig effectief. Het waarom en wat van de TWO is onduidelijk: voor veel medewerkers ontbreekt een visie, men snapt niet welk probleem de reorganisatie oplost en wat de doelen zijn. Begrippen als 'opgavegericht werken' blijven vaag, er is geen stip op de horizon. Een belangrijk punt van kritiek is dat de samenwerking tussen afdelingen en directies niet is verbeterd; integendeel, er wordt nog steeds in zuilen gewerkt. Het management wordt vaak gezien als onzichtbaar en overbelast; de directeuren hebben volgens medewerkers een te grote span of control. Er zou meer focus moeten komen op concrete doelen, betere communicatie en echte samenwerking – in plaats van alleen maar structuurwijzigingen en papierwerk. "Minder praten over structuur, meer doen wat werkt," zou wel eens de sleutel kunnen zijn."²⁴

Verder heeft Bureau Gateway recent een Delta Review uitgevoerd, waarin 18 personen binnen en buiten de TWO zijn geïnterviewd. Ook hierin komen eerder genoemde signalen naar boven.

Bureau Gateway, *Delta Review TWO DGDOO*, 23 februari 2026

Mede gelet op de voortdurende maatschappelijke ontwikkelingen waarvoor DGDOO staat en de veranderingen die het coalitieakkoord met zich meebrengt, is de kernreflectie van Bureau Gateway: het is veel tegelijk, in combinatie met onduidelijkheden en niet goed te volgen besluiten, dit creëert onrust en doet geen goed aan het commitment en het vertrouwen.

Gateway adviseert (ook) in de verandering te prioriteren (maak bijvoorbeeld een verander-roadmap), om stapsgewijs te veranderen en daarbij te zorgen voor goede voorbereiding en begeleiding, met een heldere bedoeling en betrokkenheid en participatie (co-creatie) van managers en medewerkers. Aangezien de verandering nu vooral per directie is georganiseerd, ontstaat veel ruimte voor eigen invulling. Dat zorgt voor tempo en eigenaarschap, maar brengt ook het risico met zich mee dat samenhang onvoldoende wordt ontwikkeld op de dwarsverbanden, terwijl het juist daarom gaat. Dit vraagt om meer gezamenlijke sturing, expliciete afstemming en aandacht voor onderlinge afhankelijkheden. Het coalitieakkoord en de daaruit voortvloeiende portefeuilleverdeling biedt de kans om het ontwerp te herijken op de nieuwe realiteit.²⁵

Het rapport van Gateway laat ook zien dat er inhoudelijke twijfels zijn:

²³ Kernteam DGDOOR, *Portfolio Evaluatiemoment TWO-1 Organisatieontwikkeling DGDOO*, december 2025-februari 2026, p. 9-10. De Kwartiermaker A&O/IFHR was de hele maand januari afwezig en kon geen evaluatie van zijn opdracht aanleveren.

²⁴ Kernteam DGDOOR, *Portfolio Evaluatiemoment TWO-1 Organisatieontwikkeling DGDOO*, december 2025-februari 2026, p. 6-7. De enquête is ingevuld door 160 medewerkers.

²⁵ Kernteam DGDOOR, *Portfolio Evaluatiemoment TWO-1 Organisatieontwikkeling DGDOO*, december 2025-februari 2026, p. 11-12. Zie uitvoeriger: Bureau Gateway, *Delta Review TWO DGDOO*, versie 1.0, 23 februari 2026.

"Er is een DGDOO verhaal, maar medewerkers voelen daar weinig betrokkenheid bij en ervaren dat meer als een beschrijving van de status quo dan van de stip op de horizon waarnaartoe wordt gewerkt. Er is behoefte aan een heldere visie en strategie voor het DG, waarbij ook de samenhang van de (vele) verschillende dossiers duidelijker wordt en duidelijk is wat iedere afdeling/functie daaraan bijdraagt."

Daarbij ervaart men onduidelijkheid over het afwegingskader dat is gebruikt om bepaalde taken of functies te positioneren, dit is voor velen niet goed navolgbaar. Het centraliseren van kernprocessen zoals de parlementaire dimensie en het bundelen van ondersteuning begrijpt men, maar het bundelen van andere processen zoals strategie wordt soms juist ervaren als extra coördinatielast. Men mist, kortom, een duidelijke visie. Vanuit het perspectief van de relatie met belanghebbenden valt op dat medewerkers zich beperkt betrokken voelen en dat externe stakeholders niet betrokken zijn in het proces. Vanuit cultuurperspectief wordt opgemerkt dat medewerkers zich weinig betrokken voelen bij het top-down gestuurde veranderproces. Er is veel aandacht voor de organisatiestructuur en te weinig voor praktische problemen, leiderschap en vakmanschap.²⁶

De TWO is verlengd tot medio 2027.

2.3 Structuur DGABD

2.3.1 Opgave en structuur

DGABD verzorgt de werving, selectie en management development van topambtenaren rijksbreed. In samenwerking met de departementen vervult DGABD centraal de rol van kwaliteitsborging. Conform het geldende Organisatiebesluit BZK het DGABD onder meer de volgende taken:

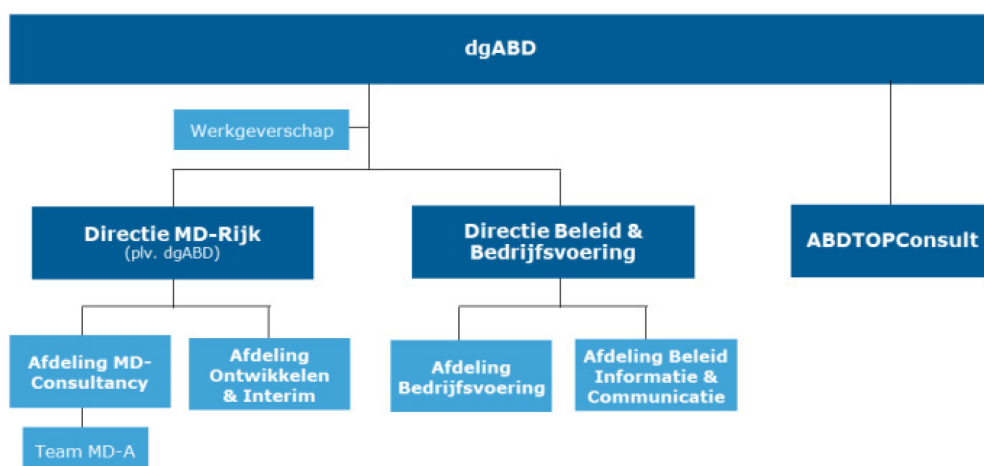
- a. het bijdragen aan de versterking van het management door beleid te ontwikkelen en uit te voeren op het gebied van management development;
- b. het ontwikkelen van instrumenten nodig voor de realisatie van het beleid;
- c. het ontwikkelen van producten en diensten ter bevordering van de ontwikkeling van managers;
- d. het adviseren en begeleiden van individuele managers op gebied van opleiding en in hun (loopbaan)ontwikkeling;
- e. het bijdragen aan de beschikbaarheid van managers en aan talentontwikkeling;
- f. het waar nodig realiseren van strategisch advies en de bezetting met tijdelijke capaciteit;
- g. het zorgen voor loopbaanbegeleiding en fungeren als gedelegeerd werkgever voor het topmanagement van de Rijksdienst;
- h. het uitvoeren van HRM-dienstverlening voor de bewindspersonen.

DGABD telt op dit moment ongeveer 124 fte en bestaat uit drie onderdelen: de directie Management Development Rijk (MDR), de directie Beleid en Bedrijfsvoering en ABDTOPConsult.²⁷ Het grootste deel van de medewerkers is werkzaam binnen de directie MDR, bestaande uit de afdelingen MD-Consultancy 1 en 2 en Ontwikkelen & Interim. De directie Beleid & Bedrijfsvoering kent de afdelingen Bedrijfsvoering en Beleid, Informatie & Communicatie. Het directoraat-generaal staat onder leiding van een directeur-generaal en een plaatsvervanger.

²⁶ Bureau Gateway, *Delta Review TWO DGDOO*, versie 1.0, 23 februari 2026, p. 16 e.v.

²⁷ Organisatiebesluit BZK 2025, art. 12.

Het organogram van DGABD is als volgt:



Figuur 3 Organisatiestructuur DGABD sinds 2023. Bron: O&F-rapport ABD 2022.

De rol van de directeur-generaal ABD als gedelegeerd werkgever voor het topmanagement van de Rijksdienst hangt samen met specifieke wet- en regelgeving daaromtrent.²⁸ De topmanagementgroep (TMG) bestaat uit de secretarissen-generaal, plaatsvervangend secretarissen-generaal, directeuren-generaal, inspecteurs-generaal, managers van grote uitvoerende diensten, directeuren van planbureaus en enkele hiermee gelijkgestelde functies. Sinds 2000 worden leden van de TMG op voordracht van de minister van BZK in de Ministerraad, benoemd voor functies binnen het Rijk. Zij worden geplaatst in een functie bij een departement voor maximaal zeven jaar. De minister van BZK is formeel werkgever van deze groep en politiek verantwoordelijk voor alle werkgeverszaken, zoals rechtspositionele aangelegenheden inclusief beloning. DGABD is – als gedelegeerd werkgever - verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan.²⁹ Het team werkgeverschap (4 fte) bij DGABD valt direct onder de directeur-generaal. Vanwege deze rol heeft de directeur-generaal ABD een rechtstreekse en onafhankelijke lijn met de minister van BZK, zonder tussenkomst van 'de lijn'.³⁰

2.3.2 Van versterking naar focus op de top

De Algemene Bestuursdienst is in 1995 opgericht met als doel bij te dragen aan een professionele en kwalitatief hoogwaardige top van de Rijksdienst. Het ABD-stelsel en het directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst zijn de afgelopen jaren regelmatig onderwerp van (politiek) onderzoek geweest.

Motie-Lodders c.s. en USBO-onderzoek 2021: kabinet kiest voor versterking, verbinding en meer transparantie

Naar aanleiding van de motie-Lodders c.s. is in 2021 een onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van DGABD met als doel inzicht te krijgen in de vraag of het ABD-stelsel

²⁸ Zie art. 13a Ambtenarenwet 2017, art. 6 Uitvoeringsbesluit ambtenarenwet 2017 en de Regeling aanwijzing TMG-functies.

²⁹ ABD, 'Werkgeverschap topmanagementgroep', zie <https://www.algemenebestuursdienst.nl/kennis-maken-met-dgabd-en-abdtopconsult/topmanagementgroep/werkgeverschap-topmanagementgroep>. Laatst geraadpleegd: 1 juni 2026.

³⁰ Zie Mandaatbesluit BZK 2025, artikel 3.3. jo. 3.2 sub d.

nog in voldoende mate bijdraagt aan de gewenste kwaliteit van de top van de Rijksdienst. Uit het onderzoek, uitgevoerd door de Universiteit Utrecht (USBO), kwam naar voren dat het ABD-stelsel, met niet-politieke benoemingen en mobiliteit van topambtenaren, stevig geïnstitutionaliseerd is en gesteund wordt. Het stelsel had in de praktijk echter een sterk operationeel karakter gekregen en was "te weinig strategisch gekoppeld aan het functioneren van de ambtelijke toppen van de Rijksdienst."³¹ Bovendien had de ABD te maken met negatieve beeldvorming als 'draaiende carrousel'. Aanbevolen werd onder meer om een inhoudelijke visie te ontwikkelen op het vakmanschap van ambtelijke managers en de ambities van het ABD-stelsel directer te verbinden met de ontwikkeling van de Rijksdienst. Hoewel de onderzoekers dit beeld relativeerden, werd de mobiliteit wel als hoog bestempeld.³²

Het kabinet sloot zich hierbij aan, waarbij het belang werd benadrukt om dit in samenhang met lopende trajecten te bezien. Zo dienen de ambities van het ABD-stelsel volgens het kabinet directer verbonden te worden met de ambities rond de versterking en ontwikkeling van de Rijksdienst. De ABD dient meer aandacht te hebben voor de algemene kwaliteit van het management binnen de rijksoverheid, waarbij nauwe samenwerking op het gebied van beleidsontwikkeling en leiderschapsvraagstukken tussen BZK, te weten het toenmalige DG Overheidsorganisatie (DO) en de ABD, andere departementen en het SGO. Om meer opgavegericht te kunnen werken, dient de verbinding tussen DGGO en ABD onderling en de samenwerking rijksbreed versterkt te worden. Verder moest gewerkt worden aan meer transparantie en zichtbaarheid van de ABD gelet op het ontstane beeld van een 'banencarrousel'.³³ Naar aanleiding van het USBO-rapport en andere ontwikkelingen, zoals een sterke toename van de vraag naar werving en selectie, is de formatie van het bureau van de ABD (dat sindsdien DGABD wordt genoemd) in 2023 uitgebreid.³⁴

Visitatiecommissie 2023: verzwaring DGABD is nodig om taken aan te kunnen

In 2023 stelde de minister van BZK een onafhankelijke visitatiecommissie in, die onderzoek moest doen naar het beleid en de processen van de ABD en de opvolging van de aanbevelingen uit het USBO-advies. De visitatiecommissie concludeert dat DGABD veel heeft verbeterd en dat er daarmee belangrijke stappen zijn gezet in de voor de ABD gestelde doelen. Wel reiken de voor de ABD gestelde doelen en ambities vaak aanmerkelijk verder dan binnen de bestaande vorm, werkwijze en verantwoordelijkheidsverdeling van DGABD verwacht mag worden, bijvoorbeeld als het gaat om diversiteit of andersoortige werkervaring en een betere mix van kennis vanuit beleid en uitvoering. Om die ambities en daarbij horende impact te realiseren zijn daarom volgens de commissie concrete aanvullende verzwaringen in het ABD-stelsel nodig. Vervolgstappen worden dus gezien in het versterken van het stelsel, niet in het afschaffen of verzwakken ervan. Daarbij gaat het zowel om taken rondom vacaturevervulling, opleidingsaanbod en transparantie, maar ook om het ontwikkelen van een visie op publiek leiderschap. Die visie is er wel, maar zorgt volgens de visitatiecommissie nog niet voor een strategisch en verbindend narratief.³⁵

³¹ USBO, 'Kwaliteit van mobiliteit. De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)', december 2020, p. 16.

³² USBO, 'Kwaliteit van mobiliteit. De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)', december 2020, p. 16-18.

³³ Kamerstukken II 2020/21, 31 490, nr. 295. Zie ook de voortgangsbrief, Kamerstukken II 202/22, 31 490, nr. 310.

³⁴ Organisatie- en formatierapport Bureau ABD 9 december 2022. De formatie werd uitgebreid met 18 fte, met name op de MD-afdeling.

³⁵ Visitatiecommissie ABD, Ambtelijk leiderschap met impact: een onderzoek naar de toegevoegde waarde van DGABD op de kwaliteit van de top van de Rijksdienst, december 2023, p. 4-6.

De commissie beveelt drie substantiële verzwaren van DGABD aan: verzwaar de inhoudelijke en strategische positie van de ABD, die niet alleen ondersteunend moet zijn maar ook richtinggevend; verzwaar de toerusting van de ABD en de verantwoordelijkheid van anderen zoals het SGO; zorg voor een meer strategische verbinding met DGDOO en kom tot een rijksbreed beleid voor benoeming van topambtenaren, waarin DGDOO een belangrijke partner en bondgenoot kan zijn. Volgens de visitatiecommissie moet DGABD zich dus steviger positioneren en inhoudelijk meer leiderschap en lef tonen. Voor het waarborgen van de kwaliteit van de top van de Rijksdienst, in een tijd waarin veel wordt gevraagd van de Rijksoverheid, moet dit met urgentie worden opgepakt.³⁶ In de kabinetsreactie op het visitatierapport onderschrijft het kabinet de verbeteringen die hebben plaatsgevonden en wordt de verdere inzet gericht op vier sporen: verbinding tussen topambtenaren en de samenleving; deskundigheid; de kwaliteit van leiderschap in de rijksdienst; en de interne samenwerking en kritische blik van buiten.³⁷

Verkenning topstructuur BZK 2024: positionering DGABD en relatie met DGDOO

In het kader van een verkenning naar de topstructuur van BZK in 2024 heeft DGABD in kaart gebracht welke overwegingen er zijn voor een zelfstandig organisatieonderdeel met een eigen DG. In de memo wordt onder meer gewezen op het bevorderen van integraal werken aan de top, wat op gespannen voet kan staan met departementale belangen, de eigen huisvesting, de rechtstreekse verantwoordingslijn richting de minister van BZK, de werkgeverstaken voor de TMG en het zijn van boegbeeld voor de doelgroep. Er zijn tegelijkertijd raakvlakken met DGDOO, waarmee wordt samengewerkt op het gebied van de ontwikkeling van organisatie en personeel van de rijksdienst. Op het gebied van beleidsontwikkeling en leiderschapsvraagstukken wordt deze samenwerking door DGABD bovendien als onmisbaar gezien, zowel met DGDOO als met de departementen en het SGO. Genoemd worden versterking van ambtelijk vakmanschap en grenzeloos samenwerken, vraagstukken rondom ethiek en integriteit en aandacht voor leiderschaps- en talentontwikkeling. Men ziet echter ook verschillen tussen DGDOO en DGABD: het eerste is primair gericht op kaderstelling en beleidsvorming, het tweede houdt zich primair bezig met de vertaling van de geldende kaders naar concreet MD-beleid en MD-instrumenten en met de uitvoering van taken op het gebied van onder meer werving en selectie en loopbaanontwikkeling van de ambtelijke top.³⁸

DGABD ziet tegelijkertijd mogelijkheden om de verbinding tussen beleid en uitvoering te versterken, bijvoorbeeld door samenvoeging van de directies A&O van DGDOO en DGABD in een gezamenlijk organisatieonderdeel. Wel is daarbij aandacht nodig voor de wijze waarop de bijzondere positie van de DG ABD binnen het rijksbrede stelsel vorm kan krijgen. Inhoudelijk is de DG ABD alleen verantwoording verschuldigd aan de minister, terwijl voor het takenpakket van A&O de DG formeel onder de SG BZK valt. Als deze twee rollen bij één functionaris zouden liggen, zo stelt de ABD, moet er iets georganiseerd worden zodat dit in de dagelijkse praktijk niet voor verwarring zorgt. Verder bestaat volgens het DG het risico dat de uitvoeringsgerichte taken kunnen

³⁶ Visitatiecommissie ABD, Ambtelijk leiderschap met impact: een onderzoek naar de toegevoegde waarde van DGABD op de kwaliteit van de top van de Rijksdienst, december 2023, p. 4-8.

³⁷ Kamerstukken II 2023/24, 31 490, nr. 340.

³⁸ DGABD, Memo positionering directoraat generaal Algemene Bestuursdienst, 28 november 2024.

ondersneuwen, wat ten koste kan gaan van de slagkracht en geloofwaardigheid van het takenpakket van de DG ABD.³⁹

Kabinet-Schoof 2024-2025: hervorming en versobering

Onder het vorige kabinet is ingezet op verdere hervorming en versobering van de ABD. Om publiek leiderschap te versterken met een slagvaardigere ambtelijke top, zette het kabinet in op een kleinere ABD. Het kabinet wil dat de ABD zich gaat richten op leidinggevend en op schaal 16 en hoger. Wel zal de MD-dienstverlening van de ABD beschikbaar blijven voor leidinggevend in schaal 15. Er wordt ingezet op het realiseren van een rijksbreed opleidingshuis, mogelijk kunnen daarbinnen ook leeractiviteiten voor topambtenaren breder beschikbaar worden gesteld. Om kennisbehoud onder TMG-leden te bevorderen wordt verder ingezet op een langere functieduur, bijvoorbeeld door verlenging van de benoemingstermijn van zeven naar negen jaar of een benoeming van maximaal twee maal vijf jaar.⁴⁰

Parallel hieraan heeft het SGO een toekomstvisie gepresenteerd voor de gehele rijksdienst: een rijksdienst die eenvoudig functioneert, flexibel en wendbaar is georganiseerd, opgabegegericht werkt, slagvaardig is en over realisatiekracht beschikt. Daarnaast is de ambitie geformuleerd om te komen tot een Bestuursraad Rijk, waarin gezamenlijk op rijksbrede opgaven kan worden gestuurd. DGABD heeft een koers geformuleerd waarbij is voorgesteld om toe te werken naar een nieuw DG Publiek Leiderschap dat het SGO op het vlak van leiderschap ondersteunt. DGABD wil hiermee vormgeven aan de ambities van het SGO en dit in samenspraak met collega's van DGDOO en de departementen uitwerken. Onderdeel van de voorgestelde koers is een integrale MD-strategie voor het Rijk.⁴¹

Coalitieakkoord 2026-2030: focus op de top

In het Coalitieakkoord 2026-2030 is tussen de coalitiepartijen overeengekomen dat de ABD zijn focus beperkt tot het topmanagement. Ook is in het Coalitieakkoord afgesproken dat topfuncties in de ABD niet vaker dan eens per zeven á negen jaar wisselen, tenzij zwaarwegende redenen eerdere wisseling nodig maken. Er dient ook externe werving plaats te vinden en voor functies in complexe thema's dient een duidelijke specialisatielijns ingericht te worden.⁴² De opdrachtbrief voor de Taskforce Slagvaardige Overheid sluit hierbij aan: de Algemene Bestuursdienst moet zijn focus gaan beperken tot het topmanagement en meer kennis uitwisselen met de private sector.⁴³

³⁹ DGABD, Memo positionering directoraat generaal Algemene Bestuursdienst, 28 november 2024.

⁴⁰ Kamerstukken II 2024/25, 31 490, nr. 388.

⁴¹ DGABD, Nota 'Koers DG Publiek Leiderschap' aan SGO, 6 november 2025.

⁴² Coalitieakkoord 2026-2030, p. 7.

⁴³ Brief van de minister-president en viceministers-president aan de coördinerend staatssecretaris van BZK, de staatssecretaris DE&S en de ministers van Financiën, BZK en EZ over de Taskforce Slagvaardige Overheid, 6 maart 2026.

3 Analyse en bevindingen

3.1 Inleiding: algemeen beeld

Het vorige hoofdstuk laat zien dat zowel DGDOO als DGABD de laatste jaren, om uiteenlopende redenen, sterk in beweging zijn. Daarbij gaat het bij beide DG's in meer of mindere mate om de organisatiestructuur, de taak- en rolopvatting, de positionering en de relatie met samenwerkingspartners. Ook de onderlinge verhouding en samenwerking tussen beide DG's komt met enige regelmaat aan bod. In ons onderzoek hebben wij stakeholders - allen op enigerlei wijze betrokken bij deze directoraten-generaal - gevraagd naar hun opvattingen over en ervaringen met de manier waarop beide DG's hun rollen en taken te vervullen, de werkwijze die zij daarbij hanteren alsmede de samenwerking onderling en de verhoudingen met partners en andere stakeholders. Deze bevindingen worden ten behoeve van de analyse aangevuld met onze bevindingen op basis van de documentenstudie.

Vooropgesteld moet worden dat we met onze stakeholders gesproken hebben over het functioneren van de beide DG's *als organisaties* en de mate waarin zij in staat zijn hun taken en verantwoordelijkheden waar te maken. Het ging dus uitdrukkelijk niet om de positie van of ervaringen met *individuele medewerkers*. Veel stakeholders benadrukten dat hun persoonlijke ervaringen en verhoudingen met medewerkers van de betreffende DG's, zowel aan de top als op de werkvloer, positief zijn. De kwaliteit van de dienstverlening op terreinen als werving en selectie en management development bij DGABD staat voor velen buiten kijf. Ook de medewerkers van DGDOO, zo is meermaals benadrukt, worden ervaren als deskundig en toegewijd.

Op organisatorisch niveau is het beeld beduidend anders. Met name bij DGDOO worden diverse knelpunten geconstateerd die samenhangen met de structuur waarin zij opereren. Dat is op zichzelf overigens niet per se problematisch: in elke organisatie, zeker in complexe organisaties als een ministerie, kan de structuur voor spanningen, paradoxen en knelpunten zorgen. Zo moeten teams en afdelingen samenwerken, maar er zijn organisatiegrenzen die dit belemmeren. Zo worden er lagen gecreëerd, die op elkaar moeten inwerken maar vaak verschillende logica's hanteren. Er ontstaan daardoor verschillende circuits die het maken van verbindingen bemoeilijken. Structuren creëren ook culturele dynamieken waardoor bepaalde onderdelen bijvoorbeeld meer of minder gewicht krijgen.⁴⁴

Wat uit onze gesprekken echter duidelijk naar voren kwam, is dat de knelpunten die samenhangen met de bestaande structuur inmiddels zodanig belemmerend zijn voor een effectieve taakuitoefening, dat zij met urgentie en daadkrachtig moeten worden aangepakt. Beide organisaties kampen met eigen, deels overlappende uitdagingen.

⁴⁴ Noordegraaf, 'Spelen met structuur' – principes voor organisatieontwerp, 2026.

Bij DGDOO is de span of attention door de verscheidenheid aan opgaven en ambities te groot. Het is de vraag of DGDOO in de huidige vorm in staat is om effectief invulling te geven aan de grote ambities op het gebied van bijvoorbeeld ambtelijk vakmanschap, uniformering van bedrijfsvoering en digitalisering. Het lukt onvoldoende om de coördinerende, kaderstellende en regisserende rol vorm te geven en de gemeenschappelijke opgaven te realiseren. Het lukt DGDOO niet om met voldoende gezag te opereren. Ook ontbreekt het binnen DGDOO aan de benodigde synergie. Momenteel bestaat bij DGDOO-medewerkers bovendien veel onzekerheid omdat al enige tijd gewerkt wordt in een tijdelijke werkorganisatie; de geïnterviewde stakeholders geven, in lijn met wat de tussentijdse evaluaties laten zien, aan dat de ervaringen hiermee niet positief zijn. De recente wijzigingen op het gebied van de digitaliseringsportefeuille, waardoor een substantieel deel van de taken van DGDOO verschuift naar EZK, versterken de onrust en de noodzaak tot heroriëntatie.

Ook het functioneren van DGABD is meermaals onderwerp van onderzoek geweest door universiteiten en adviesorganen. DGABD tracht al enige tijd een meer negatief gekleurde beeldvorming rond de eigen organisatie te keren. Deze beeldvorming kan potentieel afbreuk doen aan het gezag van de ambtelijke top. Het nut en de noodzaak van het ABD-stelsel staan echter niet ter discussie. Dat bleek ook uit de gevoerde gesprekken. Wel is de vraag of de huidige organisatie, die zich zal moeten focussen op het topmanagement, ook in de toekomst voldoende in positie zal zijn om een effectieve bijdrage te leveren aan publiek leiderschap en ambtelijke vakmanschap binnen de gehele Rijksdienst. Verder wordt aangegeven dat er te weinig afstemming is met DGDOO. Er zijn dubbelingen in de dienstverlening en soms ook gaten en hiaten. Gezien de grote uitdagingen waar de Rijksdienst als grootste werkgever van Nederland de komende jaren voor staat, is het noodzakelijk om meer slagkracht en synergie te creëren.

In de volgende paragrafen gaan wij nader in op de knelpunten die we hebben geconstateerd. Dat doen we aan de hand van de aandachtsgebieden die van belang zijn bij het ontwerpen van organisaties. Dit zijn de organisatieprincipes die we in ons afwegingskader hebben geïdentificeerd. Deze vallen uiteen in drie blokken: bestuurlijke uitgangspunten, technisch ontwerpparameters en uitgangspunten met betrekking tot gevoel en symboliek.

| 3.2 Bestuurlijke uitgangspunten

De bestuurlijke overwegingen kunnen politiek dan wel politiek-bestuurlijk zijn. Bijvoorbeeld andere prioriteiten van een nieuw kabinet of specifieke opgaven. Leidende vragen zijn⁴⁵: welke nieuwe taken en thema's komen erbij? Welke worden stopgezet of overgeplaatst? Welke strategische prioriteiten zijn er? Zijn er bijzondere omstandigheden die maken dat een organisatieonderdeel anders c.q. op specifieke wijze wordt belegd? Willen politieke bestuurders een thema of taak extra zichtbaar maken of extra 'aanpakken'? En moet die extra opgave apart en tijdelijk worden georganiseerd?

⁴⁵ Noordegraaf, 'Spelen met structuur' – principes voor organisatieontwerp, 2026.

Knelpunten t.a.v. de structuur en positie van DGDOO

Uit de gesprekken bleek dat de huidige topstructuur van BZK op de onderzochte terreinen onvoldoende toekomstbestendig is om optimaal te kunnen voldoen aan veranderende politieke en maatschappelijke prioriteiten. DGDOO mist slagkracht. Tegelijkertijd heeft DGDOO grote politieke en maatschappelijke opgaven te vervullen. Zo heeft DGDOO een belangrijke bijdrage te leveren aan de ambities op het gebied van Slagvaardige overheid. Er is behoefte aan een goede positionering van de digitaliseringsopgave, aan meer synergie binnen de HR-kolom van het Rijk en meer verbinding met de andere departementen.

Als we de huidige topstructuur van BZK toetsen aan de bestuurlijke uitgangspunten van het afwegingskader, signaleren wij de volgende knelpunten bij DGDOO:

- Onze gesprekken leveren een breed gedeeld beeld op dat een splitsing van DGDOO noodzakelijk *en* urgent is. De verscheidenheid aan opgaven en ambities is momenteel te groot bij DGDOO. Een apart DG Realisatie Digitalisering Rijk is een serieuze optie, omdat hiermee in de toekomst beter kan worden ingespeeld op veranderende politieke prioriteiten;
- Daar waar het de HR-kolom betreft dient nagedacht te worden over de positie van DGABD. Er is overlap in aandachtsgebieden van beide 'directoraten-generaal' (bijvoorbeeld ambtelijk vakmanschap, leiderschapsontwikkeling, opleidingen). Daarbij heeft DGABD de opdracht om zich te focussen op het topmanagement. Er liggen kansen voor gezamenlijke visieontwikkeling en daarmee meer synergie in de HR-kolom, waardoor een eenduidige koers voor alle medewerkers van het Rijk ontstaat;
- DGDOO heeft een onduidelijk profiel. Voor de andere departementen is het onvoldoende duidelijk waar DGDOO van is en waar het voor staat. Programma's als ambtelijk vakmanschap zijn interdepartementaal – ondanks de inspanningen – toch minder scherp in beeld, waardoor er per departement zelf allerlei initiatieven worden genomen;
- De tijdelijke werkorganisatie (TWO) van DGDOO functioneert niet goed en zorgt voor verwarring en onzekerheid. De evaluaties en onze gesprekken met stakeholders geven aan dat het verstandig is om te stoppen met de TWO en een nieuw ontwerp voor de organisatiestructuur van DGDOO te maken;
- De regie op de verschillende ICT-shared services providers, de ICT-dienstverleners en de Overheidsdatacentra kan beter ingeregeld worden met het oog op eenduidigheid en standaardisatie. DG's en SSO's moeten, ieder vanuit hun verantwoordelijkheid (zie ook het Beleidskompas), meer gezamenlijk optrekken naar andere departementen. De DG's moeten de SSO's ook eerder betrekken om de samenwerking tussen beleid en uitvoering te optimaliseren.

Knelpunten t.a.v. de positie van de ABD

Als we kijken naar de bestuurlijke uitgangspunten uit het afwegingskader, constateren wij t.a.v. de positie van DGABD de volgende knelpunten:

- Er is meer synergie mogelijk binnen de HR-kolom. De rijksdienst verdient, gelet op de omvang, een gestructureerd en samenhangend personeelsbeleid, waarmee MD-beleid en de werving en selectie van topambtenaren nauw samenhangen vanwege het strategische belang daarvan voor de Rijksdienst; een knip op niveau van salarisschalen past daar niet bij en leidt tot afstemming met verschillende circuits. Er liggen kansen t.a.v. het ontwikkelen van een integrale strategische visie op het personeelsbeleid voor het Rijk. De huidige voorstellen van DGDOO gaan niet uit van een strategische visie, zijn versnipperd en niet bindend/verbindend. Daarom lijken

ze vooral tactisch van aard. Dat raakt ook DGABD. Een integrale strategie kan zorgen voor meer verbinding tussen bijvoorbeeld arbeidsmarkt, arbeidskosten, leiderschap, organisatieontwikkeling en uitvoering.

- De focus van DGABD ligt, begrijpelijkerwijs, op het topmanagement binnen de rijksoverheid. Vanuit het perspectief van de Rijksdienst als geheel liggen er kansen om te verbreden: van trainee tot en met topmanager. Er zijn geen doorlopende leerlijnen;
- Daarnaast dient de focus van de ABD breder te zijn dan alleen excellent (persoonlijk) leiderschap. Andere personeelsinstrumenten voor de Rijksdienst zoals bijvoorbeeld de CAO, opleiding en ontwikkeling en doorlopende leerlijnen, zijn evenzeer voor de topgroep van belang. Daarvoor is een meer samenhangende benadering nodig, waarvoor DGABD op dit moment niet de benodigde tools en beleidscapaciteit heeft.

De rol van de DG ABD m.b.t. het gedelegeerd werkgeverschap van de TMG staat niet ter discussie. Deze rol wordt door iedereen beschouwd als waardevol en essentieel voor het functioneren van de Rijksdienst.

Knelpunten t.a.v. tijdelijke programma's

Voor de realisatie van een aantal opgaven uit het Regeerakkoord zijn of worden programma's ingericht met een tijdelijk karakter. Bijvoorbeeld voor 'Slagvaardige overheid'. Deze analyse is niet gericht op de governance van deze programma's. Wel is het van belang om een passend ontwerp voor de organisatie-inrichting te kiezen, zodat BZK optimaal kan bijdragen aan deze programma's.

Het programma WaU (Werk aan Uitvoering) is momenteel ondergebracht bij het ministerie van SZW en het is het voornemen om het programma onder te brengen bij BZK. Daartoe zijn inmiddels stappen gezet. WaU is een grootschalig, rijksbreed hervormingsprogramma dat is opgezet om de publieke dienstverlening van de overheid structureel te verbeteren. Het hoofddoel van WaU is om beleid en uitvoering menselijker, wendbaarder en toekomstbestendig te maken, zodat burgers en ondernemers sneller en zorgvuldiger worden geholpen. Om hieraan ook de komende jaren betekenisvolle stappen te kunnen blijven zetten is een duidelijke positionering binnen het ministerie noodzakelijk. Hierbij dient de samenhang met het team Slagvaardige overheid in de afwegingen voor positionering van WaU te worden betrokken.

Beoordeling Bestuurlijke uitgangspunten huidige DGDOO	Score	Toelichting
a. Toekomstbestendig en wendbaar zijn, politieke prioriteiten absorberen; het streven om meer als één rijksdienst te gaan functioneren, waardoor realisatiekracht van de rijksoverheid vergroot wordt.	-	Het absorptievermogen van de organisatie is tot ver over de grenzen uitgedaagd met de toevoeging van vele politieke prioriteiten. Zeker met de toenmalige toevoeging van digitalisering. Dit besef heeft DGDOO in een TWO gebracht ten einde de versnippering tegen te gaan, effectiever te worden en meer integraal te kunnen sturen. De ervaring met de TWO laat echter zien dat die voorgenomen structuur niet houdbaar of duurzaam lijkt en niet zal leiden tot de gewenste en benodigde wendbaarheid en integraliteit.
b. Recht doen aan bijzondere omstandigheden, strategische prioriteiten en behoefte aan extra zichtbaarheid van thema's of doelen	-	De intentie is er vanuit DGDOO zeker. Echter de samenhang binnen DGDOO en met andere BZK-onderdelen verloopt moeizaam. Hierdoor is DGDOO onvoldoende in staat om prioriteiten zowel intern binnen BZK als rijksbreed voldoende aandacht en positie te geven. De veelheid aan onderwerpen en het moeten prioriteren op de vele prioriteiten zijn hier debet aan.
c. Opgavegericht zijn met voldoende realisatiekracht	-	Dit wordt getracht onder meer door de TWO te realiseren, echter er is te veel inhoudelijke overlap (zowel qua formeel belegde taken als op eigen initiatief door departementen ingericht). Er ontstaan te veel aparte circuits die nog onvoldoende in samenhang met elkaar aan hetzelfde vraagstuk werken. De verbinding ontbreekt.
d. Weloverwogen: permanent, tijdelijk of apart organiseren	-+	Ook hiervoor geldt dat met de TWO getracht is om tijdelijke programma's te borgen in de vaste lijn. De hiervoor genoemde argumenten maken dat de effectuering echter moeizaam verloopt.

Beoordeling Bestuurlijke uitgangspunten huidige DGABD	Score	Toelichting
a. Toekomstbestendig en wendbaar zijn, politieke prioriteiten absorberen; het streven om meer als één rijksdienst te gaan functioneren, waardoor realisatiekracht van de rijksoverheid vergroot wordt.	+ -	DGABD heeft zich de afgelopen jaren bijzonder wendbaar getoond om aan de politieke wensen waar mogelijk tegemoet te komen. Echter, in de positionering staan de uitvoerende taken binnen DGABD voorop. Met een betere positionering van beleid en uitvoering kan rijksbreed sterker en strategischer geacteerd worden. Ook met oog op de versterking van (een slagvaardige) rijksdienst.
b. Recht doen aan bijzondere omstandigheden, strategische prioriteiten en behoefte aan extra zichtbaarheid van thema's of doelen	+ -	Zie boven. Er is hard gewerkt om aan politieke prioriteiten zoals meer transparantie te voldoen, passend in de toenmalige tijdgeest.
c. Opgavegericht zijn met voldoende realisatiekracht	-+	Om op het vlak van beleidsontwikkeling en leiderschapsvraagstukken meer opgavegericht samen te werken is een stabiele en solide verbinding met DGDOO én vanuit beide DG's met de andere departementen noodzakelijk. Dat is echter niet altijd een vanzelfsprekendheid.
d. Weloverwogen: permanent, tijdelijk of apart organiseren		Over de afwegingen met betrekking tot de interne organisatie van DGABD is uit dit onderzoek onvoldoende informatie gekomen.

3.3 Technische ontwerpparameters

De technische parameters gaan over de functionele inrichting van de organisatie. Leidende vragen zijn⁴⁶: welke soorten taken en activiteiten kunnen worden geclusterd? Welke clusters van taken en activiteiten vertonen logische samenhang? Als er geclusterd wordt, welke aanvullende relaties en afstemmingen zijn dan nodig? Is een organisatie-onderdeel typisch lijn of staf, of een combinatie?

Knelpunten DGDOO

De clustering en samenhang van taken en activiteiten van DGDOO is voor verbetering vatbaar. Zoals eerder aangegeven, heeft DGDOO een brede span of attention. Ook vervult DGDOO meerdere rollen: kaderstelling en coördinatie, uitvoering en toezicht. Dat draagt niet bij aan een duidelijk profiel van het DG. De focus van DGDOO zou moeten liggen op beleid (kaderstelling, monitoring, verantwoording) en coördinatie/ regie.

Ten aanzien van instrumenten als ICBR en het ICOP: de effectiviteit van deze rijksbrede afstemmingsgremia is onvoldoende. Het voorzitterschap van de ICBR door de DG DOO is wat verschillende stakeholders betreft ook een aandachtspunt. DGDOO heeft een kaderstellende en regievoerende rol, dat kan wringen met een gelijktijdige rol van de DG DOO als voorzitter van dit gremium. De bijdrage die DGDOO aan de ICBR levert, is van groot belang. Bij gebrek aan formele doorzettingsmacht of budgettaire instrumenten is de ICBR afhankelijk van krachtige beleidsmatige ondersteuning om de doelstellingen op het gebied van bijvoorbeeld standaardisering van bedrijfsvoering te kunnen realiseren. De inbreng is nu soms te abstract en te weinig in samenwerking tot stand gekomen.

Door de huidige combinatie van taken en verantwoordelijkheden heeft DGDOO een onmogelijke opgave, niet alleen om inhoudelijke redenen maar ook omdat moet worden samengewerkt met totaal verschillende spelers in het veld. Als we de huidige topstructuur van BZK toetsen aan de technische ontwerpparameters van ons afwegingskader, signaleren wij de volgende knelpunten bij DGDOO:

- DGDOO heeft een ondoenlijke combinatie van taken en rollen, hetgeen ten koste gaat van de realisatiekracht;
- Bij DGDOO lopen verschillende taken door elkaar. DGDOO vervult rollen op het gebied van kaderstelling en coördinatie, toezicht en uitvoering. Een voorbeeld daarvan is de directie CIO Rijk, waar zowel beheersmatige en kaderstellende als toezichthoudende taken zijn ondergebracht. Dit draag niet bij aan een duidelijke positionering en slagvaardigheid van het DG;
- Kijkend naar de topstructuur van BZK is een forse disbalans te constateren gelet op de omvang van de diverse directoraten-generaal (m.u.v. VBR). De omvang van DGDOO leidt ertoe dat de omvang van coördinerende en staffuncties toenemen teneinde het in de aansturing behapbaar te houden. Afstemming binnen DGDOO kost veel tijd en energie.

Knelpunten DGABD

Als we kijken naar de technische uitgangspunten uit het afwegingskader, constateren wij t.a.v. de positie van DGABD de volgende knelpunten:

⁴⁶ Noordegraaf, 'Spelen met structuur' – principes voor organisatieontwerp, 2026.

- Er is sprake van versnippering in de aandachtsgebieden van DGDOO en DGABD op het gebied van leiderschap, ambtelijk vakmanschap en leerlijnen. Hoewel de versnippering feitelijk niet zo groot is, is het niet duidelijk voor geïnterviewde stakeholders wie waarover gaat.

Beoordeling technische ontwerpparameters - huidige DGDOO	Score	Toelichting
a. Logische clustering en samenhang van taken en activiteiten	-+	Met de TWO is getracht om daar een oplossing voor te bieden. Dit komt onvoldoende uit de verf.
b. Rolduidelijkheid (bijvoorbeeld onderscheid beleid-uitvoering-toezicht)	-	Te veel verschillende petten. De kaderstellende en regierol komt vooralsnog onvoldoende uit de verf.
c. Effectieve 'span of attention'	-	Het DG en de directeur-generaal zien zich gesteld voor wat in feite een onmogelijke opgave is gezien de veelheid aan taken, thema's en verantwoordelijkheden.
d. Geschikte omvang	-	DGDOO is in omvang vergeleken met de andere DG's (VBR daar buiten gelaten) zo groot dat de gehele topstructuur van het departement uit balans is.
e. Goede relaties en afstemmingen kunnen onderhouden	-	Inspanningen ten spijt, gaat hier onevenredig veel tijd en energie inzitten. Dit geldt zowel voor interne afstemming als met andere organisaties onderling.

Beoordeling technische ontwerpparameters - huidige DGABD	Score	Toelichting
a. Logische clustering en samenhang van taken en activiteiten	-+	Qua beleidsontwikkeling en leiderschapsvraagstukken is DGABD in grote mate afhankelijk van DGDOO.
b. Rolduidelijkheid (bijvoorbeeld onderscheid beleid-uitvoering-toezicht)	-+	De primaire taak van DGABD is uitvoerend van aard: de werving en selectie en management development. Daar er ook kaderstellende en toezichthoudende taken zijn belegd, vertroebelt dat – zeker in de vergelijking met DGDOO – de rolduidelijkheid voor de buitenwereld.
c. Effectieve 'span of attention'	+	Geen issues geconstateerd.
d. Geschikte omvang	+	Geen issues geconstateerd.
e. Goede relaties en afstemmingen kunnen onderhouden	+	Dat is de essentie van de werkwijze van DGABD in de uitvoering.

3.4 Uitgangspunten gevoel en symboliek

Tot slot kan een structuur niet los gemaakt worden van gevoel, en moet de structurering of indeling 'goed voelen'. In grote organisaties zijn er veel sentimenten, informele relaties, geitenpaadjes, ongeschreven regels en onderstromen, die maken dat logische en bestuurlijke overwegingen niet allesbepalend zijn. Leidende vragen zijn⁴⁷: moet een entiteit, onderdeel, functionaris extra symbolisch gewicht hebben? Moet een onderdeel

⁴⁷ Noordegraaf, Spelen met structuur – principes voor organisatieontwerp, 2026.

of (groep) functionarissen beslissingsmacht hebben c.q. aan tafel zitten? Moet een thema of taak extra in positie worden gebracht? 'Klopt' het bij elkaar brengen van taken en activiteiten, ofwel past dat, voelt dat goed? Hoe wordt er over bestaande onderdelen gesproken, hebben ze gezag, zit daar de juiste energie? Welke culturen of werkwijzen of gevoelens (of bloedgroepen) komen bij elkaar en gaat dat werken?

Knelpunten DGDOO

DGDOO kent een grote diversiteit aan taken en verantwoordelijkheden. Het is vaak diffuus wat de rol van DGDOO bij bepaalde taken is: beleidsmatig, kaderstellend, uitvoerend of regisserend. De diversiteit aan taken leidt er toe dat het DG bureaucratisch te werk gaat en over weinig slagkracht beschikt.

Een organisatiewijziging en selectie van de taken zouden moeten kunnen bijdragen aan een betere positie van DGDOO. De overtuiging is dat dan ook gaat leiden tot een betere relatie en samenwerking met departementen. Gevoelsmatig wordt het daarmee beter behapbaar, bestuurbaarder en effectiever.

Dat geldt ook voor de positie van DGDOO in relatie tot de ICBR. De ICBR, die wordt voorgezeten door DGDOO, wordt gezien als een belangrijk gremium voor bedrijfsvoeringsvraagstukken binnen het Rijk. Veel geïnterviewde stakeholders zijn niet tevreden over de werking van de ICBR, al zijn de laatste tijd wel stappen gezet om de betrokkenheid van departementen te versterken. Geïnterviewde stakeholders constateren veel vrijblijvendheid in de ICBR. Men gedraagt zich niet als één Rijk. Deze onvolwassenheid moet worden opgelost. Dat vraagt om eigenaarschap: het willen leveren van bijdrage aan de rijksdienst als geheel, niet alleen aan het eigen departement. De ICBR is teveel een BZK-aangelegenheid en zou een gezamenlijke agenda moeten opstellen, waarbij de stem van de pSG's/departementen meer een plek krijgt. De ICBR heeft geen duidelijk mandaat en geen middelen.

Als we de huidige topstructuur van BZK toetsen aan de uitgangspunten 'gevoel en symboliek' van het afwegingskader, signaleren wij de volgende knelpunten bij DGDOO:

- De effectiviteit en realisatiekracht van DGDOO is beperkt;
- De CISO en CIO Rijk hebben een bijzondere positie. De CISO is het boegbeeld van digitale veiligheid binnen het Rijk. Belangrijk onderdeel van zijn takenpakket is het opstellen, implementeren en actualiseren van rijksbreed beleid voor informatiebeveiliging. En het adviseren van de SG bij calamiteiten en (dreigende) incidenten. CIO Rijk is kaderstellend op het gebied van de informatisering en ICT in het Rijk en houdt daarop ook toezicht. CIO Rijk heeft nu geen formele, directe, lijn met de SG. Ook neemt de CIO Rijk niet structureel deel aan het SGO Rijk. Dit past niet bij de gedachte van één rijksdienst. Zowel CISO als CIO Rijk hebben een stevige, onafhankelijke, positie nodig inclusief de juiste instrumenten en middelen.
- Het beeld bestaat dat DGDOO rondom de CAO-onderhandelingen te weinig samenwerkt met het ministerie van Financiën en te weinig ophaalt bij departementen wat voor hen van belang is om te regelen in de CAO. Bij de laatste ronde is dat beter gegaan, maar dit is lange tijd dus niet staande praktijk geweest.

Aandachtspunt DGABD

DGABD heeft een bijzondere positie vanwege de werkgeversrol van de minister van BZK voor de TMG-groep. Geïnterviewde stakeholders vinden het van belang dat deze positie

ook in de toekomst duidelijk belegd en geborgd blijft. Het rijksbrede ABD-stelsel staat niet ter discussie. In lijn met het USBO-rapport is het wenselijk dat DGABD extern zichtbaar is en geen gesloten bolwerk moet zijn. Verder bestaat de indruk dat nog steeds er weinig instroom van buiten de Rijksdienst is. De instroomcijfers liggen overigens rond de 20 tot 25%. Dat cijfer is op zichzelf niet verkeerd, want veel instromers blijven bij het Rijk, wat inmiddels een grote groep oplevert met ervaring elders. Er vindt echter weinig wisselwerking plaats: eenmaal buiten het Rijk komen managers niet meer terug en eenmaal binnen als ze van buiten komen gaan ze ook niet meer weg. Daarnaast is er een gebrek aan uitwisseling met semi-publieke en private sector.

Beoordeling gevoel en symboliek - DGDOO	Score	Toelichting
a. Rekening houdend met symboliek, beslissingsmacht en bijzondere positie van een functionaris, onderdeel of taak	-	De positie en gezaghebbendheid van DGDOO, zowel intern als extern, is onvoldoende. CISO en CIO Rijk hebben bijzondere positie, die geborgd moet worden.
b. Wordt de organisatie gezien als 'fit for purpose'? Hoe is de beeldvorming bij partners?	-	Beeldvorming bij de geïnterviewde stakeholders: DGDOO wordt als bureaucratisch en weinig slagvaardig gezien. DGDOO zou vooral beleidsmatige en kaderstellende rol moeten vervullen. En actief de samenwerking met departementen moeten opzoeken.
c. Wat is het effect van het wijzigen van structuren op bestaande culturen, werkwijzen en 'bloedgroepen'?	-	De TWO is geëvalueerd. Uitkomst van de evaluatie is niet positief. Er is veel onrust ontstaan, niet alleen binnen DGDOO maar ook daarbuiten.

Beoordeling gevoel en symboliek - ABD	Score	Toelichting
a. Rekening houdend met symboliek, beslissingsmacht en bijzondere positie van een functionaris, onderdeel of taak	+ -	De positie en gezaghebbendheid van DGABD, zowel intern als extern, biedt ruimte voor verbetering. De invulling van de bijzondere rol ten aanzien van het werkgeverschap voor de TMG-groep en de DG als serieuze gesprekspartner voor topmanagers, worden positief gewaardeerd
b. Wordt de organisatie gezien als 'fit for purpose'? Hoe is de beeldvorming bij partners?	+	Geïnterviewde stakeholders zijn tevreden over de individuele dienstverlening van de ABD. Echter, er liggen kansen op meer synergie binnen de HR-kolom.
c. Wat is het effect van het wijzigen van structuren op bestaande culturen, werkwijzen en 'bloedgroepen'?	+ -	TMG-ers zien de ABD als 'hun club'. Geïnterviewde stakeholders uit de doelgroep ABD zijn tevreden over huidige dienstverlening, maar het belang van rijksbrede kaders rondom mens en organisatie wordt onderkend door de geïnterviewde stakeholders.

4 Voorstel nieuwe topstructuur

Een passende en realistische structuur, gericht op de toekomst

Kijkend naar de ontwikkeling van de beide directoraten-generaal in de afgelopen jaren en de huidige werking van de bestaande topstructuur komen wij in dit hoofdstuk tot een voorstel voor een aanpassing in de topstructuur. Zoals in de inleiding al is opgemerkt, is in de opdracht gevraagd naar scenario's. In de gesprekken die de consultants van ABDTOPConsult gevoerd hebben en waarin dit werd besproken, kwam echter slechts één oplossingsrichting duidelijk naar voren. De consultants van ABDTOPConsult zijn dan ook van mening dat slechts één serieuze oplossingsrichting passend en realistisch is gegeven de grote politieke en bestuurlijke ambities ten aanzien van de Rijksdienst.⁴⁸ In gezamenlijk overleg met de opdrachtgever is vervolgens besloten om op basis van de analyse en bevindingen te komen tot één voorstel voor een nieuwe topstructuur. Daarbij is niet alleen gekeken naar knelpunten in de huidige situatie, maar ook naar kansen om de organisatie meer toekomstgericht te maken.

Afgezet tegen het afwegingskader en daarmee de bevindingen in dit onderzoek is een splitsing van DGDOO noodzakelijk en urgent. Dit volgt uit de knelpunten ten aanzien van de bestuurbaarheid, de omvang en huidige span of attention, het ontbreken van een duidelijk profiel en rolvastheid, evenals het door de huidige structuur beperkt worden in de effectiviteit. Daarbij plaatsen we de kanttekening dat dit op gaat voor zowel DGDOO in haar oorspronkelijk vorm als voor de huidige TWO. Hoewel de intenties met de TWO goed zijn, blijkt het in de praktijk weerbarstig te zijn om gezamenlijk de draai te maken en te komen tot meer synergie, samenhang, integraliteit en het vermogen om opgavegericht te werken.

Twee nieuwe directoraten-generaal

Het voorstel is het huidige DGDOO te splitsen in twee nieuwe directoraten-generaal met de volgende werktitels:

- DG Mens en Organisatie Rijk;
- DG Realisatie Digitalisering en Bedrijfsvoering Rijk.

DG Mens en Organisatie Rijk krijgt een kaderstellende, coördinerende en beleidsmatige rol op het gebied van mens (personeel) en organisatie van het Rijk; van trainee tot topambtenaar. De taken van de huidige DGABD en de taken op het gebied van personeel en organisatie van DGDOO vormen de basis van dit nieuwe DG. Deze combinatie biedt de kans om in gezamenlijkheid te bouwen aan een fundamenteel nieuwe en integrale werkwijze en een stevigere strategische positie rijksbreed, ook met oog op de versterking van de (slagvaardige) rijksdienst. Door het bij elkaar brengen van taken kunnen synergievoordelen ontstaan.

⁴⁸ Zie onder meer de ambities in de opdrachtbrief "Samen bouwen aan de toekomst: de transitie van het SGO naar de Bestuursraad Rijk", het Coalitieakkoord 2026-2030, de opdrachtbrief voor de Taskforce Slagvaardige Overheid en de brief van de secretarissen-generaal aan het kabinet over de realisatie van het regeerakkoord van 6 maart 2026.

Dit betekent concreet dat de directies A&O (DGDOO), MD Rijk, Beleid & Bedrijfsvoering en ABDBTOPConsult (DGABD) worden ondergebracht in het DG Mens en Organisatie Rijk. De digitaliseringstaken van DGDOO gaan deels over naar EZK. Voor het deel dat achterblijft, ongeveer 160 fte (vast en inhuur), wordt een nieuw DG ingericht, gecombineerd met bedrijfsvoering: DG Realisatie Digitalisering en Bedrijfsvoering Rijk. De directies IFHR, Digitale Overheid, CIO Rijk, WOO en BVA blijven bij elkaar in dit nieuwe DG. De grote verwevenheid van bedrijfsvoerings- en digitaliseringsvraagstukken maken dit een logische combinatie. De verwachting is dat de bedrijfsvoering van het Rijk onder meer door de opkomst van AI de komende tijd steeds meer wordt beheerst door digitalisering. Vanuit dit DG kan werk worden gemaakt van excellente dienstverlening en meer synergie in de bedrijfsvoering. Met deze indeling wordt bovendien voorkomen dat een extra directoraat-generaal ontstaat. De CIO Rijk, CISO Rijk en BVA Rijk krijgen hier ook een logische plaats. Een sterke positionering van de digitaliserings- en bedrijfsvoeringsopgave is overigens ook van belang voor de HR-opgave. Voor de 160.000 Rijksambtenaren zijn betrouwbare personeelsdata, eenvoudige processen, inzicht in loopbanen, leren, mobiliteit, capaciteit en kosten immers cruciaal.

De structuurwijziging leidt niet tot een verandering in het opdrachtgeverschap en/of de beleidsmatige aandacht voor de SSO's bij BZK.

Het belang van een sterke HR-kolom voor het Rijk

Wij verwachten dat de voorgestelde inrichting mensen, professionaliteit en leiderschap daadwerkelijk sterker maakt en bijdraagt aan het Rijk als goede en competitieve werkgever. De urgentie is groot: de komende tien jaar vindt bij de Rijksoverheid een grote uitstroom van pensioengerechtigde medewerkers plaats, er moet op alle niveaus fors worden ingezet op het werven en behouden van jong talent binnen de context van een steeds complexere arbeidsmarkt. Van de bijna 160.000 ambtenaren gaat ruim 30% de komende tien jaar met pensioen. Zo'n 40% van de jaarlijkse uitstroom bij het Rijk zijn jonge medewerkers; hen aantrekken én behouden wordt de komende jaren nog belangrijker dan het al was. Intussen stijgen de apparaatsuitgaven, die voor het grootste deel uit personeelskosten bestaan (van 15,3 mld euro ofwel 4,8% van de netto rijksuitgaven in 2021 naar 22 mld euro ofwel 5,2% in 2025).⁴⁹ Een integrale benadering past bij het streven om meer als één rijksdienst te gaan functioneren, waardoor realisatiekracht van de rijksoverheid vergroot wordt. HR is in deze opgave geen administratieve ondersteuningsfunctie, maar een strategische partner. Zij verbindt arbeidsmarkt, arbeidskosten, talent, leiderschap, organisatieontwikkeling, 'employee experience' en uitvoering. Juist in die verbinding ontstaat realisatiekracht.

Een sterke HR-kolom die verantwoordelijk is voor de hele keten kan bovendien bijdragen aan kostenbeheersing, zowel door efficiëntere processen als door beter onderbouwd arbeidsvoorwaardenbeleid. Daarmee kan het samenvoegen van relevante onderdelen van DGDOO en DGABD meer zijn dan een organisatorische herschikking. Indien goed doordacht en stevig uitgevoerd, is het een strategische interventie om de agenda van personeel en organisatie binnen de Rijksdienst meer gewicht, samenhang en uitvoeringskracht te geven. De waarde ligt niet in de nieuwe structuur als zodanig, maar

⁴⁹ Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2025, p. 105-118.

in het vermogen om strategische HR-sturing, organisatieontwikkeling en executiekracht dichtbij elkaar te brengen.

Onafhankelijk, regisserend, in strategische verbinding

Daarbij is het van belang dat de DG Mens en Organisatie Rijk zodanig eigenstandig en onafhankelijk wordt gepositioneerd dat de DG vanuit de kaderstellende, coördinerende taken focus en tegenwicht kan bieden aan tafel bij de rijksbrede ambtelijke top en bewindspersonen. Een sterke verbinding tussen DG Mens en Organisatie Rijk en het SGO is van belang. Binnen dit DG wordt capaciteit bij elkaar gebracht en verder ontwikkeld voor de strategische opgaven op het gebied van onder meer management development, talentontwikkeling, (persoonlijk) leiderschap, strategische personeelsplanning, arbeidsvoorwaarden en CAO vorm te geven en de realisatiekracht te borgen. De regisserende rol vervult het DG onder ander via de uitvoerende taken. Bij management development, recruitment en talentontwikkeling moeten kaderstelling en uitvoering dichtbij elkaar worden gepositioneerd. De kwaliteit ontstaat juist in de wisselwerking tussen kaders, data, casuïstiek en praktijkervaring.

Benadrukt moet worden dat het voorstel niets afdoet aan het belang en de noodzaak van de bijzondere verantwoordelijkheid van de directeur-generaal als gedelegeerd werkgever voor de TMG. Deze verantwoordelijkheid moet stevig verankerd worden bij de DG Mens en Organisatie Rijk, die voor deze taak rechtstreeks toegang heeft tot en verantwoording aflegt aan de minister van BZK.

Om de functie van DG Mens en Organisatie Rijk te kunnen vervullen is statuur, deskundigheid (HR-kennis) en stevigheid noodzakelijk. Deze eigenschappen moeten bij het uitwerken van de profielschets en in de werving en selectie worden meegenomen. De DG wordt in staat gesteld om zich te ontwikkelen tot boegbeeld van de gehele ambtelijke dienst, inclusief de ambtelijke top, zowel binnen de Rijksdienst als naar de buitenwereld. De DG legt vanuit de bestaande onafhankelijkheid alleen verantwoording af aan de minister van BZK. Bij een of twee 'zware' plaatsvervangend DG('s) kunnen de overige verantwoordelijkheden binnen dit DG goed verdeeld worden, waarbij verantwoording in de ambtelijke lijn wordt afgelegd.

Voor de functie van de directeur-generaal Realisatie Digitalisering en Bedrijfsvoering Rijk zijn eigenschappen als statuur, deskundigheid en stevigheid net zo van belang als voor DG Mens en Organisatie Rijk, gezien de grote politieke en bestuurlijke opgaven. Dat geldt ook voor de directeur IFHR, die tevens de rol van pDG kan vervullen. Aan deze competenties moet in de profielschets en de werving en selectie aandacht worden besteed.

Een sterke ICBR

Belangrijke randvoorwaarde om met de nieuwe structuur ook de gewenste slagkracht te bereiken is een goed werkende ICBR en de daaronder ressorterende interdepartementale commissies. De ICBR zou een spiegel moeten zijn van het SGO/de Bestuursraad Rijk: een soort bestuursraad voor de bedrijfsvoering. Het is daarbij verstandig om na te denken over de positionering van de interdepartementale commissies op dit terrein. Samenwerken en afstemmen met de departementen om de bedrijfsvoering van het Rijk verder te professionaliseren is van cruciaal belang. Het voorzitterschap van de ICBR zou moeten worden herijkt. Daarover kan binnen de ICBR het gesprek worden gevoerd, in overleg met het SGO. Het is denkbaar dat het voorzitterschap rouleert onder de pSG's ten einde eigenaarschap en de gezamenlijke

verantwoordelijkheid voor het Rijk als geheel te stimuleren. De kaderstellende DG's vanuit BZK zijn dan geen voorzitter meer en kunnen zich dus volledig richten op het beleidsmatig voeden en ondersteunen van de ICBR met excellente producten en dienstverlening.

Verdere uitwerking en randvoorwaarden

Aan de verantwoordelijke functionarissen van de nieuw in te stellen directoraten-generaal kan de opdracht worden gegeven om dit deel van de topstructuur verder uit te werken, zodat bijvoorbeeld kan worden gezien:

- welke visie en strategie nodig is, op basis waarvan een verdere vertaling naar organisatie-inrichting, governance en taakverdeling binnen het DG vorm kan krijgen. Daarbij gaat het om de strategische opgave voor onder meer personeel, organisatieontwikkeling, leiderschap en uitvoeringskracht binnen de Rijksdienst;
- hoe de directies binnen het DG het beste kunnen worden ingericht;
- hoe de taken op het gebied van kaderstelling en regie, uitvoering en toezicht gepositioneerd en belegd worden. Het eigenaarschap van de inhoudelijke opgaven enerzijds en van uitvoering anderzijds moeten duidelijk onderscheiden worden;
- welke strategische prioriteiten moeten worden gesteld;
- hoe de onderlinge samenwerking kan worden versterkt; en
- hoe het opdrachtgeverschap van de SSO's kan worden versterkt.

Afwegingskader

We verwachten dat de voorgestelde oplossingsrichting zorgt voor een betere slagkracht van BZK en beter past bij de opgaven van het ministerie. De span of attention van DG Mens en Organisatie Rijk is kleiner dan van het huidige DGDOO. Daarmee zal het nieuwe DG beter in staat zijn om een coördinerende, kaderstellende en regisserende rol te vervullen. De nieuwe structuur zal hopelijk ook meer rust en duidelijkheid geven aan de medewerkers. De inrichting van de beide DG's is een logische clustering van taken en activiteiten, met minder/geen overlap op de inhoudelijke thema's. Bovendien zal door de komst van het nieuwe DG Mens en Organisatie meer synergie binnen de HR-kolom van het Rijk ontstaan. De rijksdienst verdient, gelet op de omvang, een gestructureerd en samenhangend personeelsbeleid. Een apart DG Realisatie Digitalisering en Bedrijfsvoering Rijk doet recht aan het belang en complexiteit van deze thema's. In de toekomst kan beter worden ingespeeld op veranderende politieke prioriteiten.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

In deze opdracht zijn wij nagegaan welke wijzigingen in de topstructuur van BZK nodig zijn om BZK in staat te stellen slagvaardig uitvoering te geven aan de bestaande en nieuwe verantwoordelijkheden en taken (o.a. voortvloeiend uit het Coalitieakkoord) van DGDOO en DGABD. Op basis van de gevoerde gesprekken en de geraadpleegde documenten zijn wij tot een aantal bevindingen en een voorstel voor de aanpassing van de topstructuur gekomen. Wij realiseren ons dat de impact daarvan groot is voor medewerkers. Wij hopen echter dat met dit voorstel duidelijkheid wordt gegeven en er een perspectief naar de toekomst is.

De volgende conclusies kunnen getrokken worden:

1. Het is noodzakelijk dat er nu een interventie wordt gedaan op het betreffende gedeelte van de topstructuur van BZK om weer slagvaardig te worden en gezag terug te winnen. Daarvoor moeten duidelijke keuzes worden gemaakt in het departement. BZK moet terug naar de basis en de kerntaken en zich primair richten op kaderstellende en coördinerende taken. In de huidige situatie kan een nieuwe structuur een 'game-changer' zijn en zorgen voor nieuw elan. Het helpt ook in de rijksbrede positionering en het vermogen de taken te vervullen als BZK, dat met een duidelijker profiel (kaderstellend en coördinerend) rijksbreed optreedt. Het is van belang dat deze strategische heroriëntatie mede gedragen wordt door het SGO.
2. Een splitsing van DGDOO is daarbij noodzakelijk en urgent. De huidige organisatie en aansturing is niet toekomstbestendig. De veronderstelde synergievoordelen van een groot DG met een diversiteit aan taken en rollen zijn uitgebleven. Integendeel, er is sprake van een te grote span of attention waardoor de realisatiekracht onvoldoende is. Het gezag van BZK staat op het spel. Daarbij komt dat de herverdeling van de digitaliseringsportefeuille noopt tot een herbezinning op de bijdrage die BZK levert aan de digitaliseringsopgave, die in nauwe samenwerking met EZK zal moeten worden vormgegeven. Dat vraagt om een toegewijd DG. Voor DGDOO en DGABD liggen er kansen om meer synergie te creëren binnen de HR-kolom van het Rijk, bijvoorbeeld op het gebied van publiek leiderschap en ambtelijke vakmanschap binnen de gehele Rijksdienst, zie conclusie 4.
3. Wij zien daarom veel kansen voor versterking van de realisatiekracht door het herschikken van de taken van DGDOO en DGABD binnen twee nieuw op te bouwen DG's. De grote opgaven op het gebied digitalisering bij het Rijk én uniformering van de bedrijfsvoering van het Rijk, die sterk met elkaar verweven zijn, maakt een daadkrachtig DG waarin zowel realisatie van digitalisering als de bedrijfsvoering van het Rijk worden ondergebracht een logische keuze.
4. Daarnaast zien wij een belangrijke kans om een sterk DG Mens en Organisatie Rijk in te richten, dat de uitdagingen voor de Rijksdienst als de grootste werkgever van

Nederland aan kan. Binnen dit DG kunnen alle kaderstellende en coördinerende taken op het gebied van personeel en organisatie worden samengebracht tot een integrale 'HR-kolom' voor het Rijk ('van voet tot top'). Ook de uitvoerende taken van DGABD, gelet op het belang daarvan voor de regisserende functie, krijgen hier een plaats. Door het samenbrengen kunnen bestaande dubbelingen worden weggenomen en meer synergie worden bereikt op urgente thema's als publiek leiderschap en ambtelijk vakmanschap. Zo kan met het detecteren en ontwikkelen van talent en leiderschap zo vroeg mogelijk worden begonnen. De bestaande rol van de directeur-generaal ABD ten aanzien van het gedelegeerd werkgeverschap van de Topmanagementgroep dient daarbij geborgd te worden. De DG Mens en Organisatie Rijk legt rechtstreeks verantwoording af aan de minister van BZK.

5. De structuurwijziging leidt niet tot een verandering in het opdrachtgeverschap en/of de beleidsmatige aandacht in het kader van de agentschapsregeling voor de SSO's bij BZK.
6. Het cluster Werk aan Uitvoering, dat naar verwachting overkomt van het ministerie van SZW, verdient bijzondere aandacht. Voor elk programma geldt dat uiteindelijk moet worden gezien of de taken naar de lijn wordt gebracht of moeten worden beëindigd. Om met Werk aan Uitvoering ook de komende jaren echter betekenisvolle stappen te kunnen blijven zetten is een duidelijke positionering van het cluster binnen het ministerie noodzakelijk. In de afwegingen daarover dient de samenhang met het team Slagvaardige overheid te worden betrokken.
7. De hierboven beschreven wijzigingen in de topstructuur van BZK zullen voor sommige betrokkenen ingrijpend zijn. Bij de uitwerking dient hiervoor dus de nodige aandacht en ondersteuning te zijn (zie ook onze aanbevelingen). Wij zien een ingreep in de structuur op dit moment echter als noodzakelijk onderdeel van de oplossing: met alleen pleisters plakken is het gestelde doel van een slagvaardig departement met gezag en realisatiekracht niet haalbaar. Het vertrouwen moet worden hersteld. Bovendien biedt een fundamentele herziening van de structuur ook een opening om weer met elkaar in gesprek te komen en de verhoudingen met andere departementen en de ICBR te vernieuwen.

5.2 Aanbevelingen t.a.v. het vervolg

Ingrepen in de topstructuur zijn een belangrijke voorwaarde, maar op zichzelf niet voldoende om tot daadwerkelijke versterking van de slagkracht van BZK te komen. Dat kan alleen gerealiseerd worden als rekening wordt gehouden met aan een aantal randvoorwaarden en succesfactoren.

Randvoorwaarden

- Stel de voorgestelde interventie niet uit. Niks doen of uitstel zijn geen opties. Ingrijpen is noodzakelijk om het gezag en vertrouwen terug te winnen: intern, rijksbreed en politiek.
- Stel voor elk nieuw directoraat-generaal direct een verantwoordelijk functionaris aan, die de nieuwe directoraten-generaal vanaf de grond gaan opbouwen met het opstellen van een houtschoolschets en capaciteitsplan in nauwe samenwerking met betrokken stakeholders. Daarbij moet expliciete aandacht zijn voor visieontwikkeling, de bijdrage van de DG's aan de opgave slagvaardige overheid,

prioritering van taken (wat doen we wel en wat doen we niet?) en een professionele, constructieve samenwerking met in- en externe stakeholders, inclusief duidelijke rollen en verantwoordelijkheden. Tot de opdracht behoort ook het vaststellen van passende benamingen voor de nieuw op te richten DG's;

- Houd deze periode zo kort mogelijk gezien het slechte functioneren van de TWO DGD00. Met het oog op het welzijn van medewerkers moet slagvaardig te werk gegaan worden, op transparante wijze. Dat draagt bij aan rust in de organisatie.
- Zorg voor een andere wijze van agendavorming binnen de ICBR, met inhoudelijke inbreng van de departementen. Zowel de DG Mens en Organisatie Rijk als de DG Realisatie Digitalisering en Bedrijfsvoering Rijk zullen een kaderstellende rol gaan vervullen binnen dit gremium. Een goed functionerende ICBR is cruciaal voor een goed functionerende rijksdienst. Het is daarom van belang om het voorzitterschap van de ICBR te herijken: laat één van de pSG's het ICBR voorzitten en laat dit periodiek rouleren. Zodoende wordt eigenaarschap bij de pSG's gecreëerd: zij hebben ook rijksbreed een belangrijke verantwoordelijkheid.

Daarnaast is er een aantal aandachtspunten, of liever gezegd succesfactoren, die wij in ons onderzoek hebben geïdentificeerd m.b.t. de cultuur binnen het ministerie en het veranderproces dat noodzakelijk is.

Cultuur

In de cultuur bij BZK zitten elementen die succesvolle organisatieverandering kunnen hinderen. De organisatie is gebaat bij een professionele omgeving waarin men zich uitspreekt en zo nodig elkaar aanspreekt, bijvoorbeeld wanneer afspraken niet nagekomen worden. Dat komt een effectieve en efficiënte besluitvorming ten goede. Het is belangrijk om scherp te zijn op verantwoordelijkheden en rolzuiverheid. Daarnaast mag BZK meer leiderschap en lef tonen. Daarbij moet niet worden uitgegaan van het (verkrijgen van) macht, want vanuit haar coördinerende en regisserende rol ontbreekt het BZK op veel terreinen aan formele doorzettingsmacht. BZK moet dus werken aan het opnieuw verwerven van gezag en vertrouwen. Dat begint bij het leveren van excellente producten, maar vergt ook het onderhouden van goede samenwerkingsrelaties en het organiseren van betrokkenheid en eigenaarschap bij andere departementen.

Veranderproces

De verbeteringen in de topstructuur, zoals die hierboven zijn voorgesteld, moeten verder worden uitgewerkt. Daarin zijn nog belangrijke keuzes te maken en moet een helder proces worden bepaald. De verantwoordelijke functionarissen van de nieuwe DG's en de SG zijn daarvoor aan zet.

In dat kader is het van belang om na te denken over de samenstelling van de MT's van de nieuwe DG's. Bij beide organisaties is een daadkrachtig management essentieel. Dat begint bij de aan te stellen verantwoordelijk functionarissen voor elk DG, die met overtuiging en voldoende mandaat de nieuwe DG's moeten gaan opbouwen. Bij DG Mens en Organisatie Rijk zal de directeur-generaal een belangrijke taak te vervullen hebben in het kader van het werkgeverschap van de TMG. Deze DG zal een boegbeeld moeten zijn voor het topmanagement, maar binnen de nieuwe rol ook voor de gehele ambtelijke dienst. Een of twee pDG-functies lijken noodzakelijk om de overige taken en verantwoordelijkheden goed te kunnen vervullen. Hetzelfde geldt voor DG Realisatie Digitalisering en Bedrijfsvoering Rijk, waar een pDG voor de digitaliseringsopgave of standaardisering bedrijfsvoering overwogen zou moeten worden. Waarbij opgemerkt dat 'pDG' binnen BZK een rol is en geen functie.

Verder zal bij beide DG's nadrukkelijk aandacht moeten zijn voor het onderscheiden van de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van kaderstelling en regie, uitvoering en toezicht. Aangezien de focus ligt op de kaderstellende en coördinerende taken, moet worden nagegaan hoe de overige verantwoordelijkheden helder worden gepositioneerd.

Een verandering in de topstructuur biedt ook gelegenheid om na te denken over de overlegstructuren van het departement. Bij andere departementen zijn op het niveau van de bestuursraad goede ervaringen met een onderscheid tussen kaderstellende en uitvoerende onderwerpen binnen het werkveld van het departement enerzijds en onderwerpen die de organisatie van het departement zelf betreffen anderzijds. Ook kan worden bezien welke medezeggenschapsstructuur het beste past bij de veranderde organisatie.

Tot slot

Structuuringrepen zijn een serieuze aangelegenheid, vanwege de impact en "effecten die het heeft voor de werking van organisaties, voor de aansturing, voor medewerkers, voor resultaten, en ook voor culturen. En vooral omdat het dan 'staat' en niet makkelijk aan te passen is of terug te draaien."⁵⁰ Het is dan ook essentieel dat de structuur levend en 'beweeglijk' blijft. Dat vraagt om organisatieontwikkeling. Die gaat over 'echte' sociale en professionele processen die binnen en rond een structuur bestaan, met nadruk op culturen, identiteiten, routines, informele relaties, onderstromen en wederzijds begrip.⁵¹

De conclusies van dit rapport raken mens en organisatie in de diepste zin. Uitwerken is eveneens mensenwerk. Ga daarom voorzichtig te werk, met compassie en geduld en manage verwachtingen zorgvuldig. Het uitwerken betekent ook investeren: van de zowel de top als alle medewerkers. Aandacht voor communicatie, periodiek evalueren en in gesprek blijven met de medewerkers zijn van cruciaal belang om de organisatie verder te optimaliseren.

⁵⁰ Noordegraaf, 'Spelen met structuur' – principes voor organisatieontwerp, 2026.

⁵¹ Idem.

6 Bijlagen

6.1 Geraadpleegde documenten

Geraadpleegde documenten DGDOO

Aan het begin van de opdracht hebben wij de volgende documenten m.b.t. DGDOO ontvangen:

DGDOO – De organisatie

1.	• Organisatiebesluit BZK 2025 (vanaf 3 maart 2026)
2.	<u>Doorontwikkeling DGDOO</u> • Adviesaanvraag Doorontwikkeling DGDOO • VOB topstructuur DGDOO • Beschrijving TWO • Opdracht kwartiermakers • Hoofdlijn doorontwikkeling DGDOO v1.0 • ORK advies DGDOO organisatieverandering 2025 getekend • Brief SG reactie op het OR-advies doorontwikkeling DG DOO • Bijlage 1 bij Brief SG reactie op advies doorontwikkeling DGDOO • Rapport Delta Review 2026-02-23 • DGDOOR - Portfolio 1e Evaluatiemoment Organisatieontwikkeling DGDOO

DGDOO – De ambitie

3.	<u>Kabinet Jetten I</u> • Relevante passages DGDOO uit het Coalitieakkoord Jetten I • Portefeuilleverdeling kabinet Jetten I • Opdrachtbrief Slagvaardige Overheid
4.	<u>Kennismaking Minister BZK met DGDOO</u> • Presentatie Kennismaking Min BZK - DGDOO v1.1 • Presentatie Min BZK - Rijksbrede aanpak spreiding rijkswerkgelegenheid • Presentatie Min BZK - Huis van Klokkenluiders
5.	<u>Kennismaking Staatssecretaris BZK met DGDOO</u> • Kennismaking stasBZK en DGDOO v4 • Verdiepingssessie Stas BZK De omgeving, bevoegdheid, stelsels • Verdiepingssessie Nota Verminderen Regeldruk • Verdiepingssessie Presentatie Verminderen Regeldruk • Verdiepingssessie StasBZK Uitstekende digitale en fysieke dienstverlening
6.	<u>Secretarissen-Generaal Overleg</u> • Brief SGO realisatie regeerakkoord

	• Opdrachtbrief SGO BR Rijk - deel 1 • Opdrachtbrief SGO BR Rijk - deel 2
7.	<u>Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR)</u> • Position paper ICBR juni 2025 • ICBR aanbod slagvaardige overheid def
8.	• De Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS)
9.	• GDI Programmeringsplan 2026
10.	• Jaarplannen 2026 bureau BVA Rijk
11.	<u>Open Overheid</u> • TK Kamerbrief bij meerjarenplannen digitale informatiehuishouding en openbaarheid 2026 – 2030 • Open voor Iedereen 2.0-Actieplan Open Overheid
12.	• BZK - Rijksbrede Strategie IT sourcing TG
13.	<u>Ambtelijk Vakmanschap</u> • Jaaroverzicht 2024 en vooruitkijken 2025 • Programmaplan juli 2025 • PRO OPDR SGO 011225 • Voorstel bijdrage aan coalitieakkoord 2026-2030

DGDOO – Achtergronden/Inspiratie

14.	• McKinsey - The state of organizations 2026
15.	• Jitske Kramer – AFAS, Essay Rozengeur en vrije vrijdagen
16.	• Initiatiefnota Silvio Erkens, Een overheid die doet wat nodig is
17.	• Tentoonstellingen Kennis van de overheid (alleen online) • Informatiseringsbeleid • Lokale democratie • De ambtenaar • Verzelfstandiging • Regionaal bestuur • Werken aan een moderne overheid
18.	• Staat van de Uitvoering (alleen online) • Rode draad uit de Standen van de Uitvoering • Inspiratie uit het buitenland • Inspiratie uit de toekomst
19.	• Regeringscommissaris IHH - Eindrapportage Dwars door de Orde
20.	• WRR-rapport nr 113 Samenvatting - Deskundige overheid
21.	• Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2024 Rapport Rijksoverheid.nl (alleen online)
22.	• Staat van de rijksverantwoording 2024 Algemene Rekenkamer (alleen online)
23.	• NSOB - Vernieuwing onder ogen

Geraadpleegde documenten DGABD

Aan het begin van de opdracht hebben wij de volgende documenten m.b.t. DGABD ontvangen:

Formele documenten over de organisatie

1.	Instellingsbeschikking Bureau ABD (1995)
2.	O&F rapport Bureau ABD (2019)
3.	O&F rapport DGABD (2022)
4.	Organisatiebesluit BZK 2025
5.	Mandaatbesluit BZK 2025

Informatie over de belangrijkste ontwikkelingen

6.	Eindrapport USBO "Kwaliteit van mobiliteit", incl. visual met samenvatting (2020)
7.	Kamerbrief kabinetsreactie onderzoeksrapport USBO over stelsel ABD (15 januari 2021)
8.	Kamerbrief Voortgang maatregelen USBO-rapport (9 december 2021)
9.	Rapport Visitatiecommissie ABD "Ambtelijk leiderschap met impact" (2023)
10.	Kamerbrief Verdere ontwikkeling stelsel ABD (27 mei 2024)
11.	Memo positionering DGABD (2024)
12.	Kamerbrief Hervormingsagenda versobering ABD (28 maart 2025)
13.	Kamerbrief Opvolging hervormingsagenda versobering ABD (11 juli 2025)
14.	Nota SGO Koers DG Publiek Leiderschap (2025)
15.	Notitie Publiek leiderschap en topambtelijke stelsels in internationaal perspectief (2025)
16.	Presentatie tbv introductiegesprek minister BZK (2026)
17.	Presentatie tbv introductiegesprek staatssecretaris BZK / Slagvaardige Overheid (2026)

Geraadpleegde documenten overig

Invulling op bovenstaande documenten, hebben wij tijdens de uitvoering van de opdracht de volgende documenten ontvangen:

1.	• Bezettingscijfers TWO-DGDOO april 2026.
2.	• Presentatie WaU ORen SZW en BZK, 10 juni 2026. Daphne van der Zwet – Projectleider transitie programmadirectie WaU naar BZK; Alex Wijkhuizen – Programmadirecteur WaU.
3.	• Nota dossierverdeling -Definitief- 02_06_2026; Hillie Beentjes.
4.	• Prof. dr. Mirko Noordegraaf, 'Spelen met structuur – Principes voor organisatieontwerp', in opdracht van ABDTOPConsult, 28 mei 2026.
5.	• Kernverhaal_DGDOO_DEF.
6.	• DGDOO strategie-praatplaat.
7.	• I-beraad verklaring - Modern - Laatste Versie; Leidende principes I-beraad BZK en VRO, 27 november 2025.
8.	• Enkele ICBR-agenda's, ter informatie.

9.	• Enkele ICOP-agenda's, ter informatie.
10.	• 20260518 Formatie DGDOO-DGABD-WAU. Gegevens uit P&O MI Dashboard april 2026.
11.	• Reglement DOR BZK (01-04-2025).
12.	• Leden en plaatsvervangers Departementale Ondernemingsraad (DOR).
13.	• 2a ICBR aanbod slagvaardige overheid def; memo van de ICBR aan: Secretarissen-generaal van BZK en Financiën als coördinerende SG's.
14	• Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2025.

6.2 Geïnterviewde personen

Pieter Heerema	BZK	Minister
Eric van den Burg	BZK	Staatssecretaris
Vincent Roozen	BZK	SG
Mark de Boer	BZK	pSG
Bas van den Dungen	Financien	SG
Erwin Flipse	VWS	pSG
Marc Konings	I&W	pSG
Rogier van de Geijn	BZK	Voorzitter DOR
Tjebbe Römer	BZK	Voorzitter OR Kern
Francis Bolton, Danique Riedewald, Victor Paumen en Dennis Mulders	BZK	OR ABD
ICOP-vergadering	ICOP	
Jildau Piena	BZK	Directeur
Mariska Dee, Max Arler, Laura van der Molen en Alex Maas	BZK	MD adviseur/ MD directeur
Chris Kuijpers	BZK	DG
Arne van Hout	BZK	DG
Eva Heijblom	BZK	DG
Yvonne van der Brugge en Nicole Kloppenborg	BZK	DG
Carry Goedhart	BZK	DG
Barbara Wolfensberger	BZK	DG
Marjolein Jansen	BZK	DG
Simone Smit	BZK	DG
André Weimar	BZK	Directeur
Mellanie Linde	BZK	Directeur
Sandrien de Klerk	BZK	Directeur
Magchiel van Meeteren	BZK	Directeur
Art de Blaauw	BZK	Directeur
Hillie Beentjes	BZK	Directeur
Mark Vermeer	BZK	Directeur
Marije Westra	BZK	Directeur
Nicole Kloppenborg	BZK	pDG
Mirko Noordergraaf	Universiteit Utrecht	Hoogleraar
Maarten van Beek	ING	Externe vz. voorselectiecommissie TMG
Maurits van Lelyveld	BZK	Afdelingshoofd
Gerda Quak	Ministerie van Financiën	pSG