

Deskundige overheid

WRR



Deskundige overheid

Deskundige overheid is een advies aan de regering uit naam van de voltallige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. WRR-Rapport 113 is voorbereid en geschreven door:

Prof. dr. P. (Paul) 't Hart (projectvoorzitter),
Prof. dr. G.B.M. (Godfried) Engbersen (projectvoorzitter tot 1 juli 2024),
Dr. A.M. (Meike) Bokhorst (projectcoördinator vanaf 1 april 2025),
Prof. dr. W.L. (Will) Tiemeijer (projectcoördinator tot 1 april 2025),
A. (Adriaan) de Jonge, MA (projectmedewerker).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Zijn positie is definitief vastgelegd bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een onafhankelijk adviesorgaan. De WRR informeert en adviseert de regering en het parlement over sectoroverstijgende vraagstukken die grote impact hebben op de samenleving. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek en gericht op een langetermijnperspectief.

De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2027.
De samenstelling van de raad is:

Prof. dr. mr. C.C.J.H. (Catrien) Bijleveld,
Prof. dr. A. (Andrea) Evers,
Prof. dr. P. (Paul) 't Hart,
Prof. dr. S.J.M.H. (Suzanne) Hulscher,
Prof. dr. A. (Ab) Klink,
Prof. dr. M. (Maarten) Lindeboom,
Prof. dr. ir. T. (Tanja) van der Lippe,
Prof. dr. mr. J.E.J. (Corien) Prins (voorzitter),
Prof. dr. M.L.L. (Mathieu) Segers†,
Prof. dr. C.G. (Casper) de Vries.

Secretaris: Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom.

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2025.

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2025). *Deskundige overheid*. WRR-rapport 113. Den Haag: WRR.

Deskundige overheid

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Redactie: Simone Langeweg, Leiderdorp
Uitgever: WRR

Vormgeving binnenwerk: VormVijf, Den Haag
Omslagafbeelding: Steffie Padmos, Eindhoven
Figuren, tabellen en illustraties: VormVijf, Den Haag

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
070-356 46 00
info@wrr.nl
wrr.nl

Samenvatting

Aanleiding, context en vraagstelling

Nederland staat voor een reeks van uitdagingen op ecologisch, geopolitiek, technologisch, demografisch en sociaaleconomisch vlak. Wij zullen ons op meerdere terreinen tegelijk moeten aanpassen aan ingrijpende veranderingen en nieuwe realiteiten. Dat kan niet zonder een deskundige overheid.

Kunnen we ervan aan dat die overheid inderdaad deskundig optreedt? De vraag of de overheid ‘het’ nog wel weet en kan, keert terug in tal van publicaties van onderzoekscommissies, wetenschappers, oud-topambtenaren en journalisten over falend of gebrekkig overheidsoptreden. Daarom luidt de hoofdvraag die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in dit rapport centraal stelt: *Beschikken Nederlandse overheden over de deskundigheid die nodig is om hun taken goed uit te voeren, en maken zij daarvan in hun handelen ook goed gebruik?* Deze hoofdvraag werken we uit in twee deelaspecten: ten eerste de beschikbaarheid van deskundigheid en ten tweede de benutting ervan. Bij de uitwerking van deze deelaspecten bezien we steeds zowel de ambtelijke als de politieke organen die samen de overheid vormen.

Bij *beschikbaarheid* draait het om de vraag of de mix van kennis en vaardigheden die binnen de overheid aanwezig is, of van buiten wordt opgehaald, voldoende is toegesneden op wat burgers nu en straks van de overheid mogen verwachten. Hierbij gaat het dus om keuzes over de organisatie van deskundigheid in ambtelijke organisaties en politieke organen. Bij *benutting* gaat het om de vraag of overheden de beschikbare mix van deskundigheden op serieuze en integere wijze wikken en wegen in de oordeelsvorming die ten grondslag ligt aan overheidshandelen.

Een belangrijke reden om de deskundigheid van de overheid tegen het licht te houden, is het feit dat het huidige tijdsgewricht om inbreng van andere soorten kennis en kunde vraagt dan in het verleden het geval was. We schetsen drie langetermijnontwikkelingen die de afgelopen decennia het speelveld waarin de overheid opereert, sterk hebben veranderd:

- *Veranderende opvattingen over de overheidstaken en manieren om de uitvoering daarvan vorm te geven.* Denk aan het uit- en vervolgens weer aankleden van het nationale ruimtelijkeordeningsbeleid, volkshuisvestingsbeleid of industriebeleid, en het heen en weer schuiven van taken in het sociaal domein tussen het landelijke en lokale niveau. Al die bewegingen dwingen tot op-, af- en wederopbouw en vernieuwing van ambtelijke deskundigheid op verschillende plekken in het openbaar bestuur.

- *Toenemende complexiteit van opgaven, stelsels en regels.* De grote uitdagingen waarvoor samenleving en overheid nu staan, veranderen voortdurend van karakter, kennen geen eindpunt en finale oplossingen, en zijn inzet van strijdende visies. Binnen diverse grote stelsels zijn in de beleids- en uitvoeringspraktijk ingewikkelde systemen ontstaan, die bijna niemand meer begrijpt, ook veel beleidsmakers en professionals niet. De complexiteit van de door overheden zelf gecreëerde stelsels en regelgeving is ze een blok aan het been geworden.
- *Groei van transparantie en verantwoordingsverplichtingen en politiek-publicitaire hectiek.* Overheidsfalen wordt vaker aan de kaak gesteld én harder beoordeeld dan vroeger. De toon van verantwoordingsdiscussies is aanmerkelijk verscherpt. Binnen overheden worden kwesties en beleidsvoorstellen steeds meer bekeken door de bril van ‘politieke sensitiviteit’ en ‘(reputatie)risico’. Dat versterkt de behoefte aan allerlei tactische vakkundigheid om te manoeuvreren op woelige politiek-publicitaire baren en verantwoordingsklippen ongeschonden te omzeilen.

De empirische analyse van dit rapport spitst zich toe op twee bestuurslagen: de gemeenten en het Rijk. Daartoe hebben we acht deelonderzoeken uitgevoerd, die verschillende stukken van de puzzel belichten. Het gaat om: casestudies over deskundigheidspraktijken in het sociaal, ruimtelijk en economisch domein; thematische studies over deskundigheid binnen gemeenten en de Tweede Kamer; leerervaringen van buitenlandse successen; praktijken rond de inhuur van externe deskundigheid; en de ‘innesteling’ van gedragswetenschappelijke expertise binnen de overheid.¹

Deskundige overheid: denkkader

Het debat over de deskundigheid van de overheid heeft de neiging zich te versmallen tot een discussie over de kwaliteiten van haar mensen en het gevoerde personeelsbeleid. Werken er bij die overheid nog wel mensen met kennis van zaken, of zitten daar alleen nog maar procesmanagers die inhoudelijk van toeten noch blazen weten? En hoe kunnen we op een krappe arbeidsmarkt toch voldoende goede mensen binnenhalen?

Goede mensen zijn natuurlijk een belangrijke voorwaarde voor een deskundige overheid, maar op zichzelf niet voldoende daarvoor. De overheid kan nog zoveel goede mensen in huis hebben, maar wordt er niets met hun kennis en kunde gedaan, dan heeft ze nog niets gewonnen. Het is dus ook de vraag of

¹ Voor deze publicaties, inclusief de methodische verantwoording en bronneninformatie, zie: www.wrr.nl/adviesprojecten/de-deskundige-overheid/documenten.

overheden hun organisaties en processen zo inrichten dat ze relevante deskundigheden beschikbaar hebben, bij elkaar brengen en zorgvuldig afwegen in de totstandkoming van hun handelen.

Het heeft weinig zin om te spreken over ‘de’ deskundigheid van de overheid. Ook een voorstelling van deskundigheid als een dichotomie – vakinhoudelijke kennis versus proceskennis, specialisten versus generalisten – is te simpel. ‘De overheid’ bestaat uit talloze onderdelen, elk met hun eigen taken en verantwoordelijkheden, die ook elk om hun eigen deskundigheden vragen. De relevante vraag is of de deskundigheden waarover een overheidsinstantie beschikt, toereikend zijn om de taken die haar zijn toebedeeld goed uit te kunnen oefenen, in een gezond en evenwichtig krachtenspel met partijen in haar omgeving. Daarnaast moeten de subsystemen binnen de overheid, in het bijzonder politiek en ambtenarij, in evenwicht zijn. Beide moeten beschikken over voldoende kennis en kunde, zodat tussen hen een productief – zij het inherent spanningsvol – samenspel tot stand kan komen.

Het gaat dus om de kracht van een goede deskundigheids*mix*. We onderscheiden in dit rapport twee dimensies van een deskundige overheid:

- Een overheid *is* deskundig: haar mensen en onderdelen beschikken over de juiste kennis en vaardigheden;
- Een overheid *handelt* deskundig: haar besluiten en activiteiten zijn weloverwogen en competent.

Wat voor soorten deskundigheid zijn er? We kunnen allereerst een categorisering maken op basis van het *onderwerp* van deskundigheid. Daarin onderscheiden we vak-, veld-, proces- en uitvoeringsdeskundigheid:

- *Vakdeskundigheid* is de kennis die nodig is om een specifieke functie of professie goed uit te kunnen oefenen.
- *Velddeskundigheid* heeft betrekking op kennis van hoe een beleidsveld in elkaar zit: de geschiedenis, recente ontwikkelingen en toekomstperspectieven, het krachtenveld van partijen die zich met de besturing ervan bezighouden, en de praktijken en leefwerelden van de betrokken professionals en burgers.
- De essentie van *procesdeskundigheid* ligt in ‘weten hoe’: kennis en vaardigheden om dingen voor elkaar te krijgen. Deze omvat kennis van wetgevingsprocessen, maar ook generieke managementvaardigheden.
- *Uitvoeringsdeskundigheid* omvat kennis van en vaardigheden voor implementatie, handhaving en publieke dienstverlening. Dat is een vak op zich, zeker bij complexe opgaven met vele actoren, onderaannemers en systemen.

Een tweede onderscheid is dat naar de bron van deskundigheid. *Wetenschappelijke* kennis is verzameld volgens de wetenschappelijke methode en heeft vervolgens de toets van peer review doorstaan. *Professionele* kennis komt voort uit beroepsmatige normen en standaarden. Beroepsbeoefenaren worden daarin getraind en moeten die kennis periodiek actualiseren. Bij *ervaringskennis* gaat het primair om de expertise van de doelgroepen en uitvoerders van beleid. Die maken mee hoe maatschappelijke problemen daadwerkelijk voelen en hoe op afstand bedacht beleid in de praktijk uitpakt.

De opgaven waarvoor overheden staan, veranderen in de loop der tijd, en daarmee verandert ook het antwoord op de vraag wat een passende deskundigheidsmix is. Een overheid die vooruit denkt, kijkt daarom niet alleen naar welke deskundigheden zij vandaag in huis moet hebben, maar ook naar welke morgen of overmorgen wellicht nodig zijn.

De aanwezigheid van een passende mix van deskundigheden is noodzakelijk, maar niet voldoende. Overheden moeten deskundigheden ook benutten. Ze moeten de veelheid aan relevante deskundigheden, die soms her en der verspreid zijn, samenbrengen en vertalen in een weloverwogen besluit over ‘wat te doen’. Voor deskundig *handelen* moeten overheden de zaken zo inrichten dat zij alle relevante deskundigheden mobiliseren en benutten op de plekken waar de beslissingen worden genomen. Daarbij gaat het om een goed oordeelsvermogen: bepalen wat in een bepaalde situatie de beste handelswijze is, gegeven de ingebrachte kennis en adviezen, en gegeven de politieke en maatschappelijke context. Deze laatste heeft een belangrijke invloed op hoe ‘deskundig’ de overheid kan zijn en handelen: in positieve zin, doordat de samenleving leverancier kan zijn van informatie die kan bijdragen aan betere oordeels- en besluitvorming, maar ook in negatieve zin, doordat zij voor overheden de ruimte om te leren inperkt.

Beschikbare ambtelijke deskundigheid

Uit onze analyse blijkt niet dat er over de hele linie van de ambtelijke organisatie een deskundigheidsprobleem is. Op veel terreinen weet de overheid wel degelijk de nodige deskundigheid te organiseren. Dat is deels te danken aan de aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden die de overheid biedt, en deels aan de intrinsieke motivatie van veel ambtenaren om bij te dragen aan het openbaar bestuur. Wel is er een aantal kwetsbaarheden in de organisatie van ambtelijke deskundigheid.

Tekorten op deelterreinen

Zo signaleren we tekorten aan vakdeskundigheid op een aantal deelterreinen. Een functiegebied dat op landelijk niveau in het oog springt, is de informatie- en communicatietechnologie (ICT). Het hoge percentage externe inhuur op

dit gebied is een indicatie dat het de overheid niet goed lukt om voldoende ICT'ers in dienst te nemen. Voor gespecialiseerde ICT-functies, op schaalniveau 13 en 14, biedt de overheid niet altijd een marktconform salaris. Ook zijn de bureaucratische processen voor sommige ICT'ers redenen om te vertrekken bij de overheid. Bij de lokale overheden speelt dit ook. Daarnaast belemmeren tekorten aan specialistische expertise in het ruimtelijk domein de realisatie van de ambities op het gebied van de warmte- en energietransitie en de woningbouw. Uitgebreide en langdurige inhuur van externe expertise kan daarbij leiden tot onwenselijke afhankelijkheden van externe partijen. Kleine gemeenten zijn in de bovengenoemde opzichten het kwetsbaarst.

Gestegen roulatietempo

Ambtenaren wisselen gedurende hun carrière regelmatig van functie. Het roulatietempo is de afgelopen jaren gestegen. De manier waarop de roulatie op dit moment plaatsvindt, belemmert de opbouw van deskundigheid. Dat gaat ten eerste om de vak- en velddeskundigheid die zich richt op een specifiek beleidsterrein. Een ambtenaar die regelmatig van beleidsterrein wisselt, wordt immers nooit een specialist op één gebied. Ten tweede belemmert de roulatiewijze de professionele kennis die werknemers ontwikkelen door langdurige ervaring in een werkveld of organisatie.

Scheve carrièreladders

De hogere salarisschalen bij de Rijksoverheid zijn grotendeels voorbehouden aan functies met managementverantwoordelijkheden. Doorgroeien tot in de top van de organisatie op basis van inhoudelijke kennis alleen, is zeldzaam. De ontwikkeling van vakdeskundigheid wordt daardoor minder gestimuleerd dan de ontwikkeling van proces- en managementvaardigheden. Bovendien maakt dit het moeilijk voor inhoudelijke experts om hun kennis te laten doordringen tot de hoogste lagen van de organisatie.

Ambtelijk rolbesef

Niet alle ambtenaren blijken een goed begrip te hebben van hun rol in de bredere context van een democratische rechtsstaat. Ambtenaren moeten dit aspect van hun vak veelal *on the job* leren. Er is weliswaar een ruim aanbod aan trainingen en cursussen beschikbaar, maar dat aanbod is versnipperd en vrijblijvend en besteedt aan dit vitale punt niet noodzakelijkerwijs de benodigde aandacht.

Beperkte kennis van uitvoering en leefwereld

Specifiek voor de Rijksoverheid geldt dat het bij beleidsmakers nogal eens ontbreekt aan kennis over de uitvoering en uitwerking van beleid. Dit is voor een belangrijk deel te wijten aan het feit dat professionele uitvoeringskennis, die vaak ligt bij lokale overheden of uitvoeringsinstanties, nog onvoldoende

doordringt tot de Haagse beleidstorens. Daarnaast blijkt dat de kennis van de leefwereld van burgers soms beperkt is. Dit hangt samen met de demografische samenstelling van de ambtelijke dienst. In de hoogste rangen van de organisatie is er relatief minder variatie aan sociaal-culturele achtergronden, waardoor er minder ervaringskennis over verschillende soorten leefwerelden aanwezig is.

Beschikbare politiek-bestuurlijke deskundigheid

We signaleren een aantal kenmerken van en knelpunten voor de deskundigheid van bestuurders en volksvertegenwoordigers op het landelijke en lokale niveau.

Hoog roulatietempo

Hoewel het aantal jaren ervaring niet één op één een graadmeter is voor het niveau van deskundigheid, is het wel een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling ervan. Het kost immers tijd om de processen en instrumenten van de gemeenteraad of de Tweede Kamer te leren kennen, om ingewerkt te raken op een bepaalde portefeuille, of om een netwerk op te bouwen. Nederlandse bewindspersonen en vooral parlementariërs rouleren sneller dan voorheen. Raadsleden en wethouders hebben hun functie de afgelopen collegeperiode vaker tussentijds opgezegd dan in eerdere perioden. Dit lijkt samen te hangen met de werkdruk die ze ervaren. Bovendien had bij de meest recente raadsverkiezingen bijna de helft van de partijen moeite om voldoende geschikte kandidaten voor de gemeenteraad te vinden.

Politieke fragmentatie

Zowel het lokale als het nationale politieke landschap is gefragmenteerd geraakt doordat een groot aandeel zetels naar nieuwe en lokale politieke partijen is gegaan. Dat betekent dat de fracties kleiner worden en individuele raads- en Kamerleden meer verschillende dossiers voor hun rekening moeten nemen. Daardoor is er minder ruimte voor volksvertegenwoordigers om zich te specialiseren en gerichte vak- en veldkennis te ontwikkelen.

Beperkte ondersteuning

De eigen ondersteuning voor bewindsliden en Tweede Kamerleden is internationaal gezien bescheiden. De fractieondersteuning van Kamerleden is bovendien minder stabiel geworden door de toegenomen volatiliteit van verkiezingsuitslagen. Hetzelfde geldt voor de wetenschappelijke instituten van politieke partijen. De gemeenteraadsleden doen hun werk doorgaans met weinig tot geen professionele fractieondersteuning, en ook de bezetting van de raadsgriffie is niet overal op niveau. Hoewel de volksvertegenwoordigers in principe zelf geld vrij kunnen maken om te investeren in het ondersteunend personeel, zijn ze daarin vaak terughoudend.

Beperkte kennis van de leefwereld

Het raadswerk wordt steeds minder toegankelijk voor mensen die geen theoretische opleiding hebben gevolgd of geen achtergrond in de ambtenarij hebben. Raadsleden besteden meer tijd aan vergaderen en stukken lezen en minder aan contact met de inwoners van hun gemeente. Het gevaar hiervan is dat er minder ruimte is voor kennis van de leefwereld van die inwoners – ofwel omdat raadsleden geen tijd hebben om zich daarin te verdiepen, ofwel omdat het type raadslid dat daar de prioriteit legt, wordt afgeschrikt door het ‘ambtelijke’ karakter van het raadswerk.

Focus op actualiteit en beeldvorming

Tweede Kamerleden voelen in de huidige politieke omgeving een sterke behoefte om zichtbaar te zijn en in te spelen op de actualiteit. Dat lijkt ten koste te gaan van de aandacht voor andere onderdelen van het parlementaire werk, zoals de kwaliteit van wetgeving. Ondertussen heeft de Eerste Kamer, die daar vanouds naar keek, een politieke karakter gekregen.

Omgang met externe deskundigheid

We onderzochten de omgang met drie bronnen van externe expertise: de kenniswereld, de advieswereld en de leefwereld. Nederland land kent een uitzonderlijk rijk palet aan adviesraden, planbureaus, expertisecentra en leveranciers van wetenschappelijke kennis (het kennisecosysteem). Ook kennen inmiddels alle departementen afdelingen die zich inzetten voor het verzamelen en ontsluiten van relevante externe (wetenschappelijke) kennis. Daarbij geldt ‘evidence-informed beleid’ als het ideaal. Je zou kunnen spreken van ‘verwetenschappelijking’: een ontwikkeling richting aanbod dat voldoet aan de maatstaven van wetenschappelijk-empirische validiteit, objectiviteit en deugdelijkheid.

Tegelijkertijd doen overheden een groot en groeiend beroep op externe inhuur van expertise. Sommige benodigde deskundigheden zijn nu eenmaal niet of nauwelijks te vinden in bovengenoemd kennisecosysteem. Ook kan een rol spelen dat commerciële partijen soms sneller en meer op maat kunnen opereren. De grote bedragen aan inhuur worden vooral veroorzaakt door de omvangrijke ICT-noden van de overheid en de inhuur van extra ‘handjes’. Een relatief klein deel gaat naar de inhuur van inhoudelijke deskundigheid.

Sinds de jaren negentig heeft de overheid steeds meer aandacht voor het rechtstreeks raadplegen en betrekken van burgers en ervaringsdeskundigen. Deze beschikken over relevante informatie en kennis, die de overheid echter niet altijd bereikt langs de reguliere circuits voor informatiegaring en consultatie, zoals het overleg met het maatschappelijk middenveld. Dat wil overigens niet zeggen dat goede intenties op dit gebied zich ook altijd en overal vertalen

in even goede praktijken. Naast talloze goede voorbeelden zijn er ook veel praktijken waar het betrekken van burgers en andere 'stakeholders' zich beperkt tot het minimale, of zelfs volledig wordt overgeslagen. Praktische bezwaren spelen daarbij een rol: het kost tijd en geld. De huiver is ook inhoudelijk van aard: ambtenaren en volksvertegenwoordigers ervaren spanning met de geijkte werkwijzen of met de beginselen van de representatieve democratie.

Wil de overheid deze drie externe expertisebronnen succesvol kunnen gebruiken, dan vraagt dat ook iets van haarzelf. Zij zal hiervoor bepaalde deskundigheden in huis moeten hebben en een zekere regie moeten voeren. In het geval van het kennisecosysteem is de opgave om relevante, onderzoekbare vragen te formuleren waarop de spelers van dat systeem hun programmering kunnen baseren, en vervolgens een goede vertaalslag te maken van de producten die dit ecosysteem oplevert. Goed inhuren vereist inzicht in wat er wel en niet mogelijk is aan de voorkant van een uitbestedings-, advies – of detacheringstraject. Daarnaast is er tijdens de rit goed opdrachtgeverschap nodig van ambtenaren die misschien niet zelf specialist zijn, maar wel voldoende zijn ingevoerd om het geleverde werk op waarde te kunnen schatten en zo nodig bij te sturen. En ook voor het raadplegen en betrekken van burgers en andere doelgroepen van beleid is een specifieke deskundigheid nodig, namelijk over hoe een dergelijk proces goed vorm te geven en uit te voeren. Dergelijke randvoorwaardelijke deskundigheden zijn lang niet altijd in voldoende mate aanwezig.

Obstakels voor goede benutting

Beschikbare deskundigheid wordt geregeld onderbenut, in de zin dat bestuurders die maar beperkt of heel selectief meewegen in de oordeelsvorming die tot bestuurlijk handelen leidt. Vier obstakels spelen daarbij een belangrijke rol:

- de alomtegenwoordige tijdsdruk waaronder beleidsmakers werken;
- de manier waarop taken, bevoegdheden, capaciteit en expertise zijn opgedeeld (de overheid als eilandenrijk);
- de beloningsprikkel die een premie zetten op bepaalde elementen uit de deskundigheidsmix, ten koste van andere;
- het politieke krachtenveld waarin selectief en tactisch gebruik van expertise in het smeden of ondermijnen van meerderheden voor bepaalde standpunten voorop staat.

Natuurlijk zijn deze problemen al langer bekend. Er is dan ook van alles bedacht, voorgesteld en geprobeerd om de nadelige effecten van deze factoren tegen te gaan. De overheid is echter terughoudender dan voorheen met grootscheepse structuurveranderingen en departementale herindelingen. Zij zet eerder in op 'hulpconstructies', zoals het aansporen tot 'grenzeloos samenwerken', het institutionaliseren van kwaliteitsvereisten en toetsen voor

nieuwe wet- en regelgeving, en het vroeg in beleidsprocessen aan tafel zetten van kennisdragers die er normaal gesproken niet aan te pas komen. Een doorslaand succes zijn deze oplossingen tot nog toe niet gebleken. Wij introduceren daarom een alternatieve aanpak: het *versterken* van reeds bestaande behulpzame bewegingen en het meer rigoureuus *veranderen* van belemmerende organisatiepatronen (zie de aanbevelingen in de onderstaande paragraaf).

Conclusies en aanbevelingen

Wat is nu het totaalbeeld? Ten aanzien van de *beschikbaarheid* van een passende mix aan deskundige mensen concluderen wij dat er bij de overheid weliswaar nog altijd veel bekwame en betrokken mensen werken, maar dat er tegelijkertijd een aantal wezenlijke tekorten en uitdagingen speelt. Bovendien schiet de *benutting* van beschikbare deskundigheid tekort. Kortom:

1. De ambtelijke deskundigheid is in Nederland vanouds goed ontwikkeld, maar kent inmiddels belangrijke tekorten en kwetsbaarheden.
2. Overheden vullen deskundigheidstekorten op door op grote schaal externen in te huren, maar dit scheidt afhankelijkheden en wordt lang niet altijd goed georganiseerd.
3. Volksvertegenwoordigers en bestuurders beschikken over relatief magere eigen ondersteuning.
4. Overheden maken in hun handelen beperkt gebruik van beschikbare deskundigheid.

Dat alles betekent dat de overheid niet functioneert als het kennisgedreven, lerende systeem dat zij graag zou willen zijn. Hoe kan dat beter? Initiatieven en programma's die de institutionele vormgeving en organisatie van de overheid ongemoeid laten, zijn waarschijnlijk niet genoeg om de bakens blijvend te verzetten. Er is behoefte aan een meer rigoureuze aanpak. Tegelijkertijd hoeven we ook niet op nul te beginnen. Er zijn immers krachtbronnen waarop de overheid kan voortbouwen. De WRR onderkent daarom verschillende paden naar een deskundiger overheid. Het eerste pad is dat van het *versterken* van reeds aanwezige kwaliteiten en bewegingen. Het tweede is dat van het meer ingrijpend *veranderen* van belemmerende systeemkenmerken. Ieder pad bevat een aantal maatregelen binnen de politieke en/of ambtelijke subsystemen van de overheid.

Pad 1: Versterken

Aanbeveling 1. Versterk het strategisch vermogen van ambtelijke diensten

De ambtelijke dienst moet in lange lijnen en buiten de gebaande paden kunnen denken. Zulk strategisch vermogen vraagt om hoogwaardige vak- en velddeskundigheid, die organisaties zo moeten inzetten dat ambtenaren zich niet geheel laten opzuigen door de waan van de dag.

Momenteel zijn strategische eenheden echter vaak op grote afstand van de 'lijn' geplaatst. Daarom is het raadzaam de verbinding tussen strategische kenniseenheden en de beleidsafdelingen binnen de lijn te versterken: gemengde werkgroepen die op kernthema's binnen het eigen beleidsdomein een reeks van concrete beleidsopties uitdenken en passende beleidsinstrumenten ontwikkelen, waaruit niet alleen het zittende bestuur kan putten maar ook volgende besturen. Dergelijke teams van interne strategen en beleidsmedewerkers moeten de vrijheid krijgen om vernieuwend te denken, om de tijdshorizon en het voorstellingsvermogen op te rekken, en om samenwerking aan te gaan met de externe kennisinstellingen. Zij moeten een brede reeks aan beleidsalternatieven verkennen, zonder bij voorbaat te worden beperkt door de politieke opportuniteit van het moment.

Aanbeveling 2. Versterk de deskundigheidspositie van kleine gemeenten

De 'leegloop' van kleine gemeenten, die hun medewerkers zien vertrekken naar grotere gemeenten of andere overheden, en de afhankelijkheid van ingehuurd expertise moeten worden teruggedrongen. Dat zou kunnen door salarisverschillen tussen grote en kleine gemeenten te verkleinen, al vergt dat wel een financiële investering. Pooling van lokaal inzetbare specialistische en schaarse deskundigheid in regionale expertisecentra (denk aan regionale rekenkamers en planbureaus) en regionale samenwerking op het gebied van strategisch personeelsbeleid zijn daarom gewenst. Mochten die niet van onderop van de grond komen, dan kan het Rijk gemeenten op andere manieren prikkelen om ervoor te zorgen dat kleine gemeenten over voldoende expertise en menskracht beschikken om hun taken goed uit kunnen voeren. Het kan ook provincies taken en middelen geven om een rol te gaan vervullen als 'uitzendbureau' van specialistische expertise voor (kleinere) gemeenten binnen hun jurisdictie.

Aanbeveling 3. Versterk de ondersteuning van volksvertegenwoordigers

In sommige opzichten doet Nederland zijn parlementaire democratie op een koopje. Dat vertaalt zich in een relatief beperkte ondersteuning van volksvertegenwoordigers. De norm zou moeten zijn dat de capaciteit voor ambtelijke en politieke ondersteuning van volksvertegenwoordigers op de verschillende bestuursniveaus in lijn is met het gemiddelde niveau van Europese lidstaten met parlementaire stelsels en democratiescores waaraan Nederland zich graag spiegelt. Daarnaast kan de overheid normen stellen, bijvoorbeeld voor een minimale bezetting van de raadsgriffie of een minimaal budget voor fractieondersteuning. Vanuit het perspectief van een deskundige overheid zou het verstandig zijn om in de financiering prikkels in te bouwen om gericht te investeren in politieke ondersteuning die is gericht op de inhoudelijke informatiepositie van volksvertegenwoordigers, in de kwaliteit van de

onderbouwing van hun politieke ideeën en van hun inbreng in commissies. De impuls moet niet kunnen ‘weglekken’ naar (nog) meer communicatie- en PR-adviseurs.

Aanbeveling 4. Versterk het gebruik van externe deskundigheid

Een deskundige overheid moet ook in staat zijn om relevante kennis en kunde die binnen de eigen organisatie niet (voldoende) aanwezig is, naar zich toe te halen. Dat kan op drie manieren: 1. gebruik maken van het rijke Nederlandse kennisecosysteem in en rond de overheid; 2. gebruik maken van de kennis van burgers, doelgroepen en georganiseerde belangen; 3. inhuur van op de markt beschikbare expertise.

Robuuste, externe informatiegaring en brede raadpleging dienen een vast onderdeel te zijn van plan- en beleidsvormingsprocessen. Hierbij dient extra aandacht uit te gaan naar de doorgaans niet-gehoorde stemmen en niet-geziene perspectieven vanuit de kenniswereld en de samenleving. Het doel hiervan dient te zijn om verscheidenheid, evenwichtigheid en kwaliteit van externe inbreng te borgen. De sterke stijging van de omvang van inhuur van de afgelopen jaren suggereert dat het principe ‘zelf doen, tenzij’ met meer scherpheid gehanteerd moet worden. Helpend daarbij zijn: consequente toepassing van een vierogen-principe bij beslissingen over inhuur; concernbrede monitoring en evaluatie; werk maken van goed opdrachtgeverschap.

Pad 2: Vernieuwen

Aanbeveling 5. Vernieuw ambtelijke roulatiesystemen en loopbaanpaden

Er moet een concernbrede personeelsstrategie worden ontwikkeld die erop gericht is de brede blik te versterken die ambtenaren nodig hebben om ontokerd te werken. Onderdeel daarvan moet zijn dat ambtenaren carrièrepaden doorlopen binnen brede beleidsdomeinen (bijvoorbeeld: fysiek, sociaal, veiligheid, economie, bestuurlijk), en daarbij zowel in beleids- als uitvoerings- en toezichtsfuncties werkzaam zijn. Zo verkrijgen ambtenaren in de loop van hun carrière dieptekennis van een cluster aan opgaven, partijen en instituties, terwijl ze tegelijkertijd regelmatig rol- en perspectiefwisselingen doormaken die hun blik verruimen en hun samenwerkingsvermogen vergroten. Daarnaast moeten uitvoeringservaring of ervaring op andere bestuursniveaus zwaar meewegen in de benoemingsvereisten van topambtenaren. Ook moet meer ruimte ontstaan om ambtenaren te bevorderen tot topfuncties op basis van geavanceerde vak- en veldexpertise. Voorts kan gericht worden gestuurd op een goede balans tussen nieuwe medewerkers die verse vaardigheden en andere perspectieven brengen, en lang zittende krachten die ervaringskennis en organisatiegeheugen belichamen.

Aanbeveling 6. Doorbreek verkokerde organisatiepatronen

Om de fnuikende verkokering te doorbreken, is meer nodig dan het ad-hoc inrichten van programma- of projectdirecties. De WRR beveelt aan te gaan experimenteren met de inzet van robuuste multidisciplinaire eenheden die langjarig domeinoverstijgend werken aan grote, strategische opgaven (zoals systeemrisico's, transities, en complexe wetgevings- en implementatietrajecten). Zij worden gefinancierd en bemenst vanuit relevante departementen en functieneren onder gedeelde sturing en verantwoordelijkheid van de inhoudelijk meest betrokken bewindslieden, die door harde afspraken ook echt aan elkaar vastgeklonken zijn.

Aanbeveling 7. Creëer een permanente Commissaris voor de Rijksdienst.

De rijksdienst als geheel heeft in het huidige tijdsgewricht stevig en eenduidig institutioneel leiderschap nodig. En wel op drie fronten:

- Het gezaghebbend articuleren en bewaken van de waarden, inrichting en werking van de rijkdienst, en deze waar nodig beschermen tegen pogingen ze te politiseren of uit te hollen.
- Vitale deskundigheden en functies binnen de rijksdienst aanwijzen en de vervulling ervan normeren en borgen. Denk aan expertise op het gebied van strategisch personeels- en kennismangement, digitalisering, de juridische functie en inkoop/opdrachtgeverschap.
- Zorgen dat het Rijk een gecoördineerd wervings- en personeelsbeleid voert, zodat op een langdurig krappe arbeidsmarkt verschillende onderdelen van de rijksdienst elkaar niet in de wielen gaan rijden.

De WRR beveelt aan een permanente Commissaris voor de Rijksdienst in te stellen om, in samenspraak met de secretarissen-generaal, deze functies te vervullen. De commissaris moet voordraag- maar ook vetorecht hebben bij de benoeming, de overplaatsing en het ontslag van topambtenaren. De commissaris moet ook een directe lijn naar een politiek eindverantwoordelijke bewindspersoon hebben, alsmede een eigen rapportagelijijn naar het parlement.

Ruimte scheppen voor een lerende overheid

We hebben een groot aantal voorstellen gedaan voor wat de overheid zélf kan doen om nog deskundiger te worden, maar het maatschappelijke en politieke klimaat waarin zij haar werk doet, speelt hierbij een cruciale rol. Dat moet ruimte bieden voor het behoud en de verdere ontwikkeling van die zo gewenste deskundige en permanent lerende overheid.

Die ruimte is er momenteel niet, en dat moet anders. We eindigen daarom met een oproep – niet alleen aan ambtenaren en bestuurders, maar ook aan de samenleving en de politiek: wees realistisch en eis niet het onmogelijke.

Deskundigheid vereist voldoende tijd en middelen. En dan nog: zelfs de meest deskundige overheid is niet onfeilbaar. Ruimte scheppen voor een deskundige, lerende overheid vereist niet alleen organisatorische maatregelen binnen de ambtenarij en politiek, het vraagt ook een omslag in de verantwoordingscultuur. Daarin hebben veel partijen een rol te spelen, in het bijzonder toezichthouders, volksvertegenwoordigers en media. Maar het vraagt ook moedig leiderschap van bestuurders en topambtenaren, om het ambtelijk ondernemerschap en de lust tot leren door experimenteren, vallen en opstaan in hun organisaties te beschermen voor de perverterende druk van overspannen verwachtingen, opgepompte prestatie-eisen en oververhitte blaampraktijken.

