Rapport

Deskundige overheid

WRR

Deskundige overheid

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v[illegible]_NB.indd 1 25-06-2025 12:17

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.

Rapport

Deskundige overheid

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 3 25-06-2025 12:17

Redactie: Simone Langeweg, Leiderdorp
Uitgever: WRR

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

ISBN: 978 90 834996 3 5
NUR: 740

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
070-356 46 00
info@wrr.nl
wrr.nl

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v[illegible]_NB.indd 4 25-06-2025 12:17

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Aan de Minister-President
Voorzitter van de Ministerraad
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

datum
4 juli 2025

onderwerp
WRR-rapport nr. 113 Deskundige overheid

Het doet ons genoegen u hierbij het rapport *Deskundige overheid* aan te bieden.

Bij de Nederlandse overheden werken over het algemeen toegewijde en bekwame mensen. Toch is de vakkundigheid van de overheid allerminst een rustig bezit, in het licht van de grote opgaven waarvoor Nederland staat en zeker ook in de publieke beeldvorming. In dit rapport onderzoekt de WRR de staat van de deskundigheid van zowel de ambtelijke als de politieke onderdelen bij de Rijksoverheid en gemeenten.

De WRR komt tot de conclusie dat de ambtelijke deskundigheid in Nederland vanouds goed is ontwikkeld, maar inmiddels belangrijke tekorten en kwetsbaarheden kent. Overheden vullen deskundigheidstekorten op door op grote schaal externen in te huren, maar dit schept afhankelijkheden en wordt lang niet altijd goed georganiseerd. Bij veel kleine gemeenten komen al deze problemen samen.

Overheden maken in hun handelen daarnaast ook maar beperkt en selectief gebruik van beschikbare deskundigheid. Het deskundig optreden van politieke organen zoals de Tweede Kamer en gemeenteraden wordt bovendien beperkt door de relatief magere inhoudelijke politieke ondersteuning aan het gefragmenteerde, snel wisselende landschap van partijen en volksvertegenwoordigers.

De Raad doet twee soorten aanbevelingen en voorstellen. Overheden kunnen hun kennisbasis op een aantal punten *versterken*, bijvoorbeeld op het gebied van ICT. Kleine gemeenten moeten door vormen van expertisepooling worden gestut. Ook moeten volksvertegenwoordigers beter inhoudelijk worden ondersteund. Daarnaast moeten overheden hun organisatie en werkwijzen *veranderen* om ervoor te zorgen dat de beschikbare deskundigheid zich daadwerkelijk

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 5 25-06-2025 12:17

vertaalt in deskundig handelen. Roulatiesystemen en loopbaanpaden van ambtenaren moeten worden herzien en verkokerde organisatiepatronen doorbroken. Ten slotte beveelt de Raad de instelling van een permanente Commissaris voor de Rijksdienst aan om rijksbreed strategisch leiderschap uit te oefenen over de ontwikkeling en verankering van ambtelijke deskundigheid.

Wij gaan graag het gesprek over onze bevindingen en conclusies aan, en zien uit naar uw reactie.

Met vriendelijke groet,

De voorzitter,

Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins

De secretaris,

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

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v[illegible]_NB.indd 7 25-06-2025 12:17

Inhoudsopgave

	Ten geleide	**11**
	Samenvatting	**13**
1.	**Inleiding**	**27**
1.1	Weet en kan de overheid 'het' nog wel?	27
1.2	Deskundigheid in context: langetermijnontwikkelingen	32
1.3	Werkwijze en opbouw	40
2.	**Denken over deskundigheid**	**43**
2.1	Deskundig zijn en handelen	43
2.2	Waarom is deskundigheid belangrijk?	44
2.3	Een overheid die deskundig *is*	45
2.4	Een overheid die deskundig *handelt*	53
2.5	De interactie met de maatschappelijke omgeving	59
2.6	Een breed perspectief op deskundigheid	61
3.	**Ambtelijke deskundigheid**	**67**
3.1	Inleiding	67
3.2	Rijksoverheid: hoge roulatie, nadruk op procesdeskundigheid	67
3.3	Gemeenten: specialistische expertise en lokale kennis onder druk	85
3.4	Balans	90
4.	**Politiek-bestuurlijke deskundigheid**	**93**
4.1	Inleiding	93
4.2	Deskundigheid van het kabinet	93
4.3	Deskundigheid van het parlement	100
4.4	Deskundigheid van colleges van burgemeester en wethouders	110
4.5	Deskundigheid van gemeenteraden	115
4.6	Balans	124
5.	**Deskundigheid van buiten betrekken**	**127**
5.1	Buitenom gaan	127
5.2	Het kennisecosysteem: wetenschappelijke expertise	128
5.3	Externe inhuur	134
5.4	Maatschappelijke expertise	139
5.5	Balans	143

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 9 25-06-2025 12:17

6.	**Deskundig handelen: obstakels voor benutting**	**147**
6.1	Van beschikbaarheid naar benutting	147
6.2	Onderzoek naar benutting	147
6.3	Obstakels voor benutting	152
6.4	Pogingen tot verbetering	160
6.5	Balans	164
7.	**Conclusies en aanbevelingen**	**167**
7.1	Inleiding	167
7.2	Bevindingen	168
7.3	Paden naar een deskundiger overheid	172
7.4	Slotwoord: ruimte scheppen voor een lerende overheid	187
	Gesproken personen	**189**
	Literatuur	**197**
	Rapporten aan de regering	**227**

Ten geleide

Het WRR-rapport 'Deskundige overheid' is geschreven door een projectgroep waaraan Godfried Engbersen (tot 1 juli 2024) en Paul 't Hart als raadsleden deelnamen, samen met stafleden Will Tiemeijer (coördinator tot 1 april 2025), Meike Bokhorst (coördinator vanaf 1 april 2025) en Adriaan de Jonge. In een eerdere fase hebben ook de stafleden Bart Stellinga en Michel van Duijnen meegewerkt. Als stagiaires waren betrokken Lara Gon, Didy van Maaren, Jesse Dusseljee, Niels Groeneweg en Pieter Schermers. De communicatie en ondersteuning is verzorgd door Benjamin van Sterkenburg, Mitra Javanmardi en Magda de Wit. Wij danken hen voor hun inzet.

Nederland heeft baat bij een overheid die haar vele taken op deskundige wijze kan volbrengen. Dat geldt zowel voor de politiek-bestuurlijke als voor de ambtelijke delen van het bestuur, en op alle niveaus waarop de overheid is georganiseerd. In eerdere rapporten heeft de WRR gekeken hoe het was gesteld met het lerend vermogen van de overheid (*Lerende overheid*, 2006) en met de digitalisering van de overheid (*iOverheid*, 2011). Ditmaal, in *Deskundige overheid*, kijkt de WRR naar staat van de deskundigheid in de organisatie en het optreden van de overheid.

Wij concluderen dat er reden tot zorg is. Hoewel de ambtelijke deskundigheid van oudsher goed ontwikkeld is, zijn daarin inmiddels op belangrijke terreinen problematische tekorten en kwetsbaarheden ontstaan. Dat is niet alleen een kwestie van menselijk kapitaal, maar ook van verkeerd gerichte prikkels en belemmerende organisatiepatronen. Aan de politiek-bestuurlijke kant springt vooral de beperkte ondersteuning van parlementariërs en gemeenteraadsleden in het oog. Nederland doet de representatieve democratie op een koopje, en dat beperkt de informatiepositie en oordeelkundigheid van volksvertegenwoordigers. De veelzijdige expertise die wel degelijk binnen en rond de overheid aanwezig is, werkt bovendien niet optimaal door in het bestuurlijk handelen. De raad doet daarom een reeks aanbevelingen om de organisatie van deskundigheid bij de overheid te versterken en te vernieuwen.

Dit rapport berust op een aantal onderzoekslijnen. Zo is een uitgebreide literatuurstudie verricht. Daarnaast hebben we een reeks empirische verkenningen uitgevoerd op diverse beleidsdomeinen (sociaal, fysiek en economisch) en thema's (de benutting van deskundigheid in buitenlandse succesvoorbeelden, het gebruik van ingekochte externe expertise, de positie en het gebruik van gedragsdeskundigheid). Ook hebben we twee deelstudies gewijd aan de organisatie van deskundigheid bij de gemeenten en in de Tweede Kamer.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 11 25-06-2025 12:17

Dit heeft geleid tot acht separate publicaties, die te vinden zijn op onze website. Deze vormen tevens de basis onder de hoofdstukken 3 tot en met 6 van dit rapport. Tot slot zijn tientallen individuele en groepsgesprekken gevoerd (bijlage 1 bevat een lijst met gesprekspartners).

Een conceptversie van dit rapport is van commentaar voorzien door prof. dr. Caelesta Braun (hoogleraar Openbaar Bestuur en Maatschappelijke Democratie aan de Universiteit Leiden en waarnemend voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur), dr. Annemiek Nelis (directeur Innovatie, Kennis en Strategie van het ministerie van Justitie en Veiligheid) samen met haar collega dr. Hans Peter Benschop, prof. dr. Caspar van den Berg (hoogleraar Publieke Instituties en Openbaar Bestuur aan de Rijksuniversiteit Groningen, bijzonder hoogleraar Transities in de Publieke Sector aan de Universiteit Leiden, voormalig Eerste Kamerlid en voorzitter van Universiteiten van Nederland). Hoofdstuk 4 is separaat becommentarieerd door prof. dr. Ruud Koole, emeritus hoogleraar Politicologie aan de Universiteit Leiden. Wij zijn de reviewers zeer erkentelijk voor hun nuttige commentaar.

De WRR dankt daarnaast de vele tientallen gesprekspartners met wie wij in de loop van het onderzoek van gedachten mochten wisselen (een lijst met namen en functies van geïnterviewden is te vinden in de bijlage). De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport berust bij de raad.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v[illegible]_NB.indd 12 25-06-2025 12:17

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 op 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.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 14 25-06-2025 12:17

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.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v[illegible]_NB.indd 15 25-06-2025 12:17

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 *ervaring*skennis 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

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 17 25-06-2025 12:17

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 bewindslieden 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.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v[illegible]_NB.indd 18 25-06-2025 12:17

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 politieker 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

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 19 25-06-2025 12:17

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 beloningsprikkels 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 rigoureus *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 schept 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 veld-deskundigheid, 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 ingehuurde 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

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 22 25-06-2025 12:17

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 scherpte 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 ontkokerd 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 gerichter 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.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 23 25-06-2025 12:17

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 functioneren 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 kennismanagement, 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 rapportagelijn 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.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 24 25-06-2025 12:17

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, volksvertegenwoordigingen 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.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v[illegible]_NB.indd 25 25-06-2025 12:17

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v6_NB.indd 26 25-06-2025 12:17

1. Inleiding

1.1 Weet en kan de overheid 'het' nog wel?

Nederland wordt geconfronteerd met een reeks van uitdagingen op ecologisch, geopolitiek, technologisch, demografisch en sociaaleconomisch vlak die grote gevolgen over de volle breedte van onze samenleving hebben. Ons land zal zich op meerdere vlakken tegelijk moeten aanpassen aan ingrijpende veranderingen en nieuwe realiteiten. Dat kan niet zonder een actieve overheid die de collectieve wendbaarheid en veerkracht van de samenleving stimuleert. Deze tijd van transitie stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de overheid. Kunnen we daarvan op aan?

Wie afgaat op de stroom aan recente rapporten van parlementaire onderzoekscommissies, de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, de Onderzoeksraad voor Veiligheid, de Staatscommissie rechtsstaat en hun equivalenten op de andere bestuursniveaus, zou gemakkelijk kunnen denken van niet.[2] Er zijn de afgelopen jaren pijnlijke, zelfs traumatiserende gevallen van overheidsfalen blootgelegd. Het kinderopvangtoeslagenschandaal, de omgang met de gaswinning en de aardbevingsschade in Groningen staan in het collectieve geheugen gegrift, en de catalogus van overheidsfalen gedurende de afgelopen decennia bevat nog aanzienlijk meer voorbeelden.[3]

Twijfel over de overheid is de samenleving in geslopen. Opinieonderzoeken laten zien dat veel burgers maar beperkt vertrouwen hebben in het vermogen van de overheid om problemen op te lossen.[4] Over hun directe ervaringen met overheidsinstanties zijn veel Nederlanders weliswaar behoorlijk tevreden, maar zij lopen wel aan tegen een gebrek aan deskundigheid van medewerkers bij overheidsinstanties om de problemen van burgers ook daadwerkelijk op te kunnen lossen.[5] Mede daardoor is het publieke vertrouwen in de landelijke overheid de laatste jaren geslonken.[6] Een vergelijkbare frustratie doet zich voor in de contacten tussen bedrijfsleven en ambtelijke organisaties: ondernemingen ervaren dat het de overheid ontbreekt aan voldoende diepe en actuele kennis over markten en marktpartijen.[7]

---

2 Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslagen 2020; Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties 2021; Staat van de Uitvoering 2023; Staatscommissie Rechtsstaat 2024.

3 Bekker 2020. In deze studie identificeert en analyseert de auteur honderd cases op allerlei beleidsterreinen en bestuursniveaus.

4 Snel et al. 2024. Bij thema's zoals de klimaatcrisis, beperken van inflatie, stikstofbeleid, energiecrisis en voorkomen polarisatie heeft minimaal 60 procent van de respondenten er (heel) weinig vertrouwen in dat het handelen van de overheid een oplossing brengt.

5 Nationale Ombudsman 2016.

6 De Blok & Brummel 2024.

7 WRR 2023.

Deugt er dan niets meer bij de overheid? Dat is zeker niet het geval. Het niveau van publieke dienstverlening ligt hoog, zo blijkt uit internationale benchmarks.[8] De Nederlandse overheid beschikt over een goed opgeleid, goed geoutilleerd, niet-gepolitiseerd ambtenarencorps, vol mensen die dag in dag uit hard werken voor de publieke zaak. Zij worden aangestuurd door politieke bestuurders en gecontroleerd door volksvertegenwoordigers van wie dat laatste ook gezegd kan worden. Nederland heeft bovendien een kwalitatief hoogwaardig ecosysteem van kennisinstellingen en adviesorganen waarvan overheden gebruik kunnen maken.[9] De combinatie van deze factoren levert veel goeds op. Burgers plukken daarvan dagelijks de vruchten, ook al zijn ze zich daarvan nauwelijks bewust en wordt er in het publieke debat meestal aan voorbij gegaan dat ons 'goed georganiseerde landje' mede een product van deskundig overheidsoptreden is.[10]

Dat mag zo zijn, maar zo voelt het voor velen al lang niet meer. De kwaliteit van de overheid was mede daarom een van de centrale thema's bij de parlementsverkiezingen van 2022. Nieuw Sociaal Contract, de partij die het tot een speerpunt van haar programma maakte, groeide zelfs uit tot een van de grote winnaars van die verkiezingen. Tegelijkertijd kijken mensen bij alle grote uitdagingen waar ons land voor staat, nadrukkelijk naar de overheid.[11] De vele kritiek op de overheid staat hoge verwachtingen van diezelfde overheid kennelijk niet in de weg.[12]

Een van de kritieke factoren in het functioneren van de overheid is haar *deskundigheid*. De vraag of de overheid 'het' nog wel weet en kan, keert terug in tal van zorgelijk getoonzette publicaties van onderzoekers, oud-topambtenaren en journalisten. Er wordt gesproken van het wegzakken van vakkennis bij de overheid.[13] De toegenomen afhankelijkheid van externe experts, onderzoeksbureaus en consultants zou dat in de hand werken.[14] Op deelterreinen, zoals de omgang met ICT, wordt de alomtegenwoordigheid van externe expertise als een risico beschouwd.[15] En bij complexe opgaven die om gespecialiseerde expertise vragen, hebben overheden grote moeite om de juiste kennis in huis te halen. Veel gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat zij bij de uitvoering van de energietransitie sterk afhankelijk zijn van extern ingehuurde kennis.[16]

---

8 SCP 2012; Goderis 2015; EIPA 2022.
9 Met lange historische wortels die teruggaan tot de hoogtijdagen van de verzuiling, zie Van den Berg 2017.
10 't Hart et al. 2025.
11 Wagemans et al. 2023.
12 Voor een overzicht van het debat, zie Van den Berg 2022.
13 Veerbeek et al. 2023.
14 Bessems 2024; Bakker et al. 2024.
15 't Hart et al. 2023a.
16 Van Hest & Vugts 2023; De Vries et al. 2019; De Jonge 2024.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 28 25-06-2025 12:17

De vraag naar de deskundigheid van de overheid is er deels een naar de beschikbaarheid van kundige mensen in de politiek en de ambtenarij. Het aanbod daarvan staat nu al onder druk van demografische krimp, en die situatie wordt de komende tientallen jaren alleen maar nijpender.[17] Bovendien wordt werken in de politiek of de publieke dienst er niet aantrekkelijker op wanneer de reputatie van deze instituties slinkt, een trend die nu ook in Nederland waarneembaar is.

Het gaat echter niet alleen om de beschikbaarheid van hoogwaardige expertise maar ook om de benutting ervan bij de totstandkoming van het overheidsoptreden. Er zijn aanwijzingen dat het hieraan schort. "Nederland is een kennisrijk land, maar het lukt niet goed om ervoor te zorgen dat het overheidsbeleid goed geïnformeerd is door kennis", constateert de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI), en "Nederland mist daardoor kansen voor effectiever beleid en betere publieke dienstverlening."[18] Het brede palet aan kennis dat wordt aangeboden vanuit adviesraden, planbureaus, hogescholen en universiteiten, wordt maar beperkt benut.[19] Uitvoeringsorganisaties en lokale overheden hebben veel kennis over welke beleidsmaatregelen wel en niet praktisch haalbaar en maatschappelijk effectief zijn, maar ervaren dat deze expertise onvoldoende gewicht krijgt in de ambtelijke beleidsvoorbereiding en politieke besluitvorming in 'Den Haag'.[20] Ook de ervaringskennis van burgers komt niet noodzakelijkerwijs goed door in het beleidsproces.[21]

De diagnoses van de gevallen van overheidsfalen van de afgelopen jaren laten zien dat het zelden alleen om onoordeelkundig of niet-integer optreden van individuen gaat. Het gaat vrijwel altijd om vormen van wat 'systeemfalen' wordt genoemd, fouten die in een groot aantal gevallen en gedurende een langere periode voorkomen.[22] Dat roept de vraag op hoe het staat met de kracht en kwetsbaarheid van de systemen die de deskundigheid van het overheidsoptreden borgen.

Vraagstelling van rapport

We zullen de komende decennia een deskundige overheid hard nodig hebben. Daarmee bedoelen we (we lichten dat in hoofdstuk 2 nader toe): een overheid die beschikt over een voor haar taakuitoefening toereikende mix aan

17 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 2024.
18 AWTI 2021.
19 Dorren et al. 2024.
20 Staat van de Uitvoering 2023: 33–34; Werkgroep versterking functies Tweede Kamer 2021: 45; Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021.
21 Een treffende illustratie daarvan is te vinden in het Groningse gaswinnings- en aardbevingsdossier; zie Derksen & Gebben 2021.
22 Zie Janse 2018; Bekker 2021; Rli 2023b.

verschillende vormen van kennis en kunde, en in staat is om de beschikbare expertise samen te brengen, te vertalen en mee te wegen bij de totstandkoming van haar handelen. Er zijn echter voldoende aanwijzingen dat we er niet vanuit kunnen gaan dat het met die deskundigheid over de hele linie wel goed zit, zeker ook in het licht van de vele grote uitdagingen waar ons land voor staat.

Daarom luidt de hoofdvraag van dit rapport: *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 in dit rapport uit in twee deelaspecten: de beschikbaarheid van deskundigheid en de benutting ervan. Bij de uitwerking van deze deelaspecten bezien we steeds zowel de ambtelijke als de politieke organen die samen de overheid vormen.

De eerste kwestie is die van de *beschikbaarheid*. Hierbij gaat het om de beschikbare mix van kennis en kunde, en of die voldoende is toegesneden op wat er nu en straks van de overheid mag worden verwacht. In hoofdstuk 2 onderscheiden we verschillende soorten (vak-, veld-, proces- en uitvoeringsdeskundigheid), bronnen (wetenschap, professies en ervaring) en vormen (expliciete en impliciete) van deskundigheid die binnen de overheid aanwezig zijn, of van daarbuiten worden opgehaald. Hierbij gaat het dus om keuzes over de organisatie van deskundigheid in ambtelijke organisaties en politieke organen: welke expertise wil men zelf 'in huis' hebben, wat kan 'van buiten' komen, en hoe kan dat worden georganiseerd?

Er zit ook een temporele dimensie aan beschikbaarheid. Hoe zorgen overheden ervoor dat de beschikbaarheid en benutting van deskundigheid over de tijd heen op peil blijven? Dat is belangrijk om de continuïteit van deskundigheid en het lerend vermogen van overheden te borgen. Er bestaat immers een continue noodzaak om expertise uit te breiden en te actualiseren. Dat is geen eenvoudige opgave, omdat er sprake is van verloop van functionarissen en van politieke of beheersmatige beslissingen die tot reorganisatie of zelfs opheffing van kennisonderdelen en hele diensten leiden.[23]

De tweede deelvraag betreft de *benutting* van deskundigheid bij het tot stand komen van het overheidsoptreden: worden beschikbare kennis en kunde meegewogen in de politiek-bestuurlijke en ambtelijke oordeelsvorming? Met andere woorden: bereikt de relevante mix van deskundigheden daadwerkelijk de plaatsen waar hij wordt geacht een rol te spelen, en wordt hij daar ook daadwerkelijk op serieuze en integere wijze gehoord, gewikt en gewogen? Voor alle duidelijkheid: mocht de overheid toch anders handelen dan haar deskundigen aanraden,

23 Noordegraaf & Van Dorp 2022; Noordegraaf et al. 2020; Klinkers 2023.

dan betekent dat niet per definitie dat er iets verkeerd zou zijn gegaan. Ten eerste spelen bij veel kwesties onzekerheidsmarges en 'restrisico's'. Bovendien kunnen verschillende soorten en bronnen van deskundigheid tot verschillende, onderling strijdige beleidsconclusies leiden. En natuurlijk gaat het in het bestuur niet alleen over feiten, maar ook over waarden, normen en politieke wensen. In al die gevallen moeten er op een gegeven moment wel knopen worden doorgehakt. Zelfs als er een brede ambtelijke expertconsensus bestaat, kunnen er voor bestuurders en volksvertegenwoordigers goede redenen zijn om toch anders te besluiten.

Er is daarentegen *wel* een probleem als relevante deskundigheid überhaupt niet wordt betrokken, te laat wordt ingeschakeld, wordt genegeerd of doelbewust wordt gemarginaliseerd, zodat zij niet benut *kan* worden.[24] Er is vooral ook een probleem als de overheid niet leert. Dat wil zeggen: als de overheid niet de ruimte neemt om welbewust haar omgeving te scannen, vooruit en terug te kijken, te reflecteren op haar eigen handelen, en op grond van dat alles zich in haar denken en optreden aan te passen, onder meer door systematisch te experimenteren.[25]

Bevindingen: een vooruitblik

Hoe blijkt het gesteld met de deskundigheid van de overheid? Op het gebied van de beschikbaarheid van deskundigheid in de ambtenarij en in de politiek is een aantal tekorten en kwetsbaarheden ontstaan die serieuze aandacht behoeven. Daarnaast blijkt dat de beschikbare kennis en kunde zich te vaak niet vertaalt in deskundig handelen. De oorzaak hiervan ligt primair in de wijze waarop de overheid is georganiseerd. Weeffouten daarin leiden ertoe dat het geheel minder is dan de som der delen, en dat het leervermogen beperkt blijkt. Als je de situatie van de Nederlandse overheid in één slogan wil samenvatten, is dat deze: *slimme mensen in domme systemen*.[26]

---

24 Boswell 2009; Capano & Malandrino 2020; Christensen 2021.

25 Vergelijk Schon 1973; 't Hart et al. 1988; Van der Knaap 1997; WRR 2006: 36–38.

26 Vrij naar Willke 1998. Ter toelichting: een 'slim' systeem is volgens Willke een systeem dat voorzien is van zodanige feedbackloops en automatische stabilisatoren dat het zichzelf als het ware corrigeert. Dus ook als de mensen die in dit systeem werken incompetent zijn, produceert het systeem goede uitkomsten, doordat de ingebouwde *checks and balances* de boel corrigeren. Het systeem is dus zo slim georganiseerd dat het resistent is tegen domme mensen, en over zelflerend vermogen beschikt. Een 'dom' systeem is precies het omgekeerde. Dat is zo verstoken van terugkoppel- en tegenwichtmechanismen dat het resultaat bijna altijd slecht is, zélfs als de individuele medewerkers superbekwaam zijn. Al hun kennis en kunde lijkt te verdwijnen in het zwarte gat van institutionele krachten en routines die hun expertise als het ware knechten. Het systeem is zo resistent tegen deskundigheid dat slimme mensen er niet tegen opgewassen zijn en dat voortschrijdend inzicht zich slecht vertaalt in productieve aanpassingen.

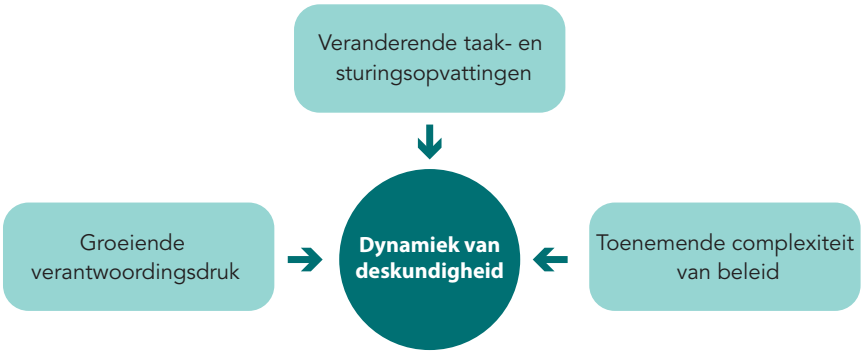
25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 31 25-06-2025 12:17

Dat klinkt als een hard oordeel, en dat is het tot op zekere hoogte ook. Het is echter beslist onjuist om dat oordeel vervolgens plat te slaan tot een probleem van een overheid die te groot is, bevolkt wordt door niet hard genoeg werkende mensen, of die in de greep is van een allesverstikkende bureaucratische regelzucht. Kortom, een overheid waarin maar eens grondig het mes moet worden gezet. Zo simpel is het niet. We moeten, met andere woorden, een beter begrip ontwikkelen van wat er dan precies aan 'dom makende' systeemfactoren in het geding zijn. Dat is wat de WRR in dit rapport probeert aan te reiken. Daartoe kijken we allereerst terug in de tijd en schetsen we een aantal langetermijnontwikkelingen die hierop van invloed zijn.

1.2 Deskundigheid in context: langetermijnontwikkelingen

Een belangrijke reden om de deskundigheid van de overheid tegen het licht te houden, is het feit dat het huidige tijdsgewricht om 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 taak- en sturingsopvattingen, de groeiende verantwoordingsdruk en toenemende complexiteit van beleid (zie figuur 1.1).

Figuur 1.1 Drie langetermijnontwikkelingen die vraag en aanbod van deskundigheid bij de overheid beïnvloeden



Veranderende taak- en sturingsopvattingen

De aard van de benodigde deskundigheid is in de loop van de decennia verschoven onder invloed van veranderingen in de taken en opgaven waarvoor de overheid staat, en in opvattingen over de wijze waarop zij die taken het beste kan aanpakken (de 'sturingsfilosofie'). Tot aan de jaren tachtig van de vorige eeuw breidde het takenpakket van de overheid zich steeds verder uit. Het waren

de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat en het geloof in maakbaarheid van de samenleving was groot. In de jaren tachtig keerde echter het tij. Net als in veel andere Westerse landen schroefde de Nederlandse overheid op tal van terreinen haar inhoudelijke ambities en bemoeienis terug, en zette zij meer in op de dynamiek van vrije marktwerking en maatschappelijke zelforganisatie. Deze koerswijziging was deels een politiek-ideologische keuze en deels financieel-economische noodzaak. Ze was ook het resultaat van veranderende inzichten over welke wijze van sturing en maatschappelijke ordening nu eigenlijk de beste resultaten geeft.

Inmiddels is zowel hier als in andere Westerse landen het tij echter opnieuw gekeerd. Er klinkt weer een roep om inhoudelijke visie en centrale regie. Markten en maatschappelijke organisaties zijn toch minder goed in staat gebleken bepaalde maatschappelijke opgaven op te lossen dan gehoopt. Bovendien verschijnen nieuwe uitdagingen op de agenda, zoals klimaatverandering, energietransitie, de ruimtelijke opgave en de opkomst van kunstmatige intelligentie (*artificial intelligence*, AI), die om regulering en stimulering vragen. Dat kan eigenlijk niet goed zonder actief overheidsoptreden.[27]

Deze ontwikkelingen hebben een weerslag op de vraag naar deskundigheid. Een overheid die primair inzet op het creëren en reguleren van markten, heeft een ander soort deskundigheid nodig dan een overheid die zelf de leiding wil (her)nemen in grote dossiers. Wij hebben onderzocht hoe het denken over overheidssturing binnen drie domeinen zich heeft ontwikkeld, en welke gevolgen die ontwikkeling heeft gehad voor de benodigde en feitelijk aanwezige mix aan deskundigheden. Daarover hebben we eerder in een reeks working papers gerapporteerd.[28] De kern van onze bevindingen laat zich als volgt samenvatten.

Voorbeeld 1: Ruimtelijk domein

Deze koerswijziging is duidelijk te zien in het domein van de ruimtelijke ontwikkeling. Lange tijd had de Rijksoverheid hier een sterk inhoudelijk sturende rol. In 1958 kwam de eerste planningsnota uit, waarna in de volgende decennia een kleine handvol nota's ruimtelijke ordening volgde. Internationaal gezien was Nederland een *'planners' paradise'*.[29] Maar vanaf het begin van deze eeuw waaide er een andere wind. De traditie van centrale planning werd definitief verlaten ten gunste van een sturingsfilosofie van

27 Braams 2023. WRR 2021.
28 Respectievelijk: Buitelaar 2024 over het ruimtelijk domein; Bokhorst & Engbersen 2024 over het sociaal domein; en Stellinga & Van Duinen 2024 over het economisch domein.
29 Faludi & Van der Valk 1994, aangehaald in Buitelaar 2024: 16.

decentralisatie en liberalisering. Voortaan was het motto: 'decentraal, tenzij'. De Rijksplanologische Dienst, onderdeel van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), werd ontmanteld en zijn onderzoeksfunctie werd ondergebracht bij een nieuw planbureau op afstand van het ministerie. In 2010 hief het eerste kabinet-Rutte zelfs het gehele ministerie van VROM als zelfstandig ministerie op. Datzelfde lot was de Dienst Landelijk Gebied beschoren.

Dit had directe gevolgen voor de aanwezige deskundigheid binnen de Rijksoverheid. Daar waar de vroegere Rijksplanologische Dienst nog beschikte over afdelingen kennis, monitoring en evaluatie, had de directie Ruimte Ordening op een gegeven moment nog maar een paar fte 'kennis' over. De kennisafdeling beperkte zich ertoe kennis te vergaren die absoluut en minimaal noodzakelijk was. Er was geen aandacht meer voor toekomstonderzoek, scenario's en ander beleidsverkennend onderzoek. Analysesoftware en databestanden werden niet meer aangeschaft, en de kennis van de uitvoering, van gebiedsontwikkeling, droogde op.

De gevolgen van een overheid die niet bij machte is geweest de steeds intensere 'strijd om de ruimte' in goede banen te leiden, zijn inmiddels zichtbaar geworden. Zo is bijvoorbeeld het aantal grote distributiecentra in de afgelopen jaren met enkele tientallen procenten toegenomen. Dit wordt ook wel gekwalificeerd als de 'verdozing' van het landschap. Het lijkt erop dat de nationale overheid zich heeft laten overvallen door deze trend, terwijl provincies deze juist actief hebben gefaciliteerd. De aandacht voor bedrijfsruimten op nationaal niveau was behoorlijk verslapt, als gevolg van de eerder genoemde veranderde sturingsfilosofie.
Ook de kennisbasis werd aanzienlijk dunner. Zo stopte het ministerie van Infrastructuur en Milieu met het bijhouden van het Integraal Bedrijventerrein Informatie Systeem (IBIS), een systeem dat de ontwikkeling van plannen voor bedrijventerreinen monitort. Dit gebeurde op het moment dat het na vele jaren eindelijk was gelukt om alle provincies aan boord van IBIS te krijgen en uniformiteit in de registratie te bewerkstelligen. Ook het ministerie van Economische Zaken (en Klimaat), traditiegetrouw het belangrijkste ministerie voor bedrijventerreinenbeleid, schaalde de personele capaciteit voor dit beleid af naar slechts 0,2 fte. Deze afname van beleidsaandacht en kennis zorgde er mede voor dat politiek en maatschappij (onaangenaam) 'verrast' werden door deLokale overheden moestenenorme toename van grootschalige logistieke vestigingen en alle landschappelijke gevolgen van dien.[30]

30 Voorbeeld ontleend aan Buitelaar 2024: 24–25.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 34 25-06-2025 12:17

Bij velen leeft inmiddels de opvatting dat een krachtige centrale regie onmisbaar is voor het aanpakken van de immense ruimtelijke opgaven waarvoor we nu staan. En dus gaat de slinger weer de andere kant op, als reactie op de onbedoelde effecten van de eerdere afbouw van centrale sturing en ruimtelijke deskundigheid op landelijk niveau. In 2022 kwam de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) weer terug en in 2024 ook het ministerie van VRO, nadat de verantwoordelijke afdelingen de laatste jaren als kool waren gegroeid. Maar de wederopbouw van nationale kennis- en gezagsposities in het ruimtelijk domein kost aanmerkelijk meer tijd dan het afbreken ervan.

Voorbeeld 2: Sociaal domein

Ook in het sociaal domein is sprake geweest van slingerbewegingen in taak- en sturingsopvattingen, al is de dynamiek daar net iets anders. Op dit beleidsterrein is het niet zozeer de vraag óf de overheid een taak heeft op het gebied van sociale ondersteuning, maar vooral wélke bestuurslaag van de overheid die taak het beste kan vervullen, en wat hierbij de beste rolverdeling is tussen overheid, markt en samenleving.

In de eerste decennia na de oorlog was de gedachte dat overheidsoptreden op het sociaal domein op een zo laag mogelijk overheidsniveau moest worden uitgevoerd, en was er een sterke rol voor het maatschappelijke middenveld. In de jaren zeventig volgde een beweging van decentraal naar centraal niveau. De landelijke overheid nam het voortouw in wat destijds werd aangeduid als ‘maatschappelijk werk’ dan wel ‘welzijn’. Vanaf eind vorige eeuw zette de overheid echter weer de beweging de andere kant in: geleidelijk aan werden taken gedecentraliseerd naar het lokale niveau. Sinds 2015 zijn de gemeenten (weer) verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen, en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Omdat de veronderstelling was dat zij deze taken effectiever en efficiënter kunnen uitvoeren dan de centrale overheid, bezuinigde de overheid tegelijkertijd substantieel op het beschikbare budget.

Lokale overheden moesten ondertussen de kennis en kunde opbouwen die noodzakelijk zijn om de hen toebedeelde taken naar behoren uit te voeren, of uit te laten voeren door externe partijen. Tien jaar na de decentralisaties van 2015 oogt het bouwwerk van lokale deskundigheid behoorlijk wankel. Meer nog dan de ruimtelijke en economische domeinen, kenmerkt het sociaal domein zich namelijk door veranderlijkheid. Niet alleen vanwege slingerbewegingen in de vraag welke bestuurslaag nu eigenlijk wat moet doen, ook het veld zelf heeft een zekere rusteloosheid: “Er is geen terrein waar de fascinatie voor ‘innovatie’, voor ‘experimenten’ en ‘pionieren’ met zo’n hartstocht

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 35 25-06-2025 12:17

wordt beleden."[31] Als gevolg van dit alles is de vraag naar specifieke vormen van kennis en kunde eveneens veranderlijk. Dat maakt het er niet eenvoudiger op een duurzame en solide deskundigheidspositie op te bouwen.

Zo is het bij veel gemeenten lastig gebleken om inhoud te geven aan goed opdrachtgeverschap bij de inhuur van organisaties die dienstverlening in het sociale domein verzorgen. De afhankelijkheid van zulke marktpartijen is groot. Zij hebben, zeker in verhouding tot kleine gemeenten, meer kennis over de operatie, en dat maakt gemeenten kwetsbaar. Bij inburgering, re-integratiebedrijven en het gebruik van STAP-budgetten (Stimulering van de ArbeidsmarktPositie) voor scholing en ontwikkeling was er lokaal bijvoorbeeld een wildgroei ontstaan aan publiek gesubsidieerde cursussen en arrangementen die niet of nauwelijks bijdroegen aan de te bereiken doelen – in belangrijke mate omdat het bij de betreffende gemeenten ontbrak aan kennis over wie de serieuze partijen in de markt waren.[32]

Voorbeeld 3: Economisch domein

In het economisch domein is vooral een slingerbeweging in het industriebeleid te zien.[33] In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog speelde de overheid een actieve en inhoudelijke rol in de economie, gericht op wederopbouw en industrialisatie. Zo financierde zij gewenste ontwikkelingen met gerichte subsidies en werden kredieten verstrekt door de Herstelbank. De overheid publiceerde regelmatig industrialisatienota's, en de omvang en het budget van het ministerie van Economische Zaken groeiden flink. Binnen dit ministerie hadden sectordirecties inhoudelijke kennis van en nauwe banden met hun veld, zoals de vliegtuigbouw, de automobielindustrie, de chemie, de scheepsbouw, de ijzer- en de textielindustrie.

Na de economische crises van de jaren zeventig en de negatieve ervaringen met 'defensief' industriebeleid (in het bijzonder het RSV-debacle), werd het gerichte industriebeleid in de jaren tachtig vervangen door een generieker beleid. Voortaan zette de overheid meer in op het faciliteren van economische activiteit en het bevorderen van marktwerking. De afzonderlijke sectordirecties binnen het directoraat-generaal Industrie werden opgeheven en daarvoor in de plaats kwam een directoraat-generaal Ondernemen en Innovatie. Ook werd de uitvoering op afstand geplaatst, waardoor veel contacten niet langer via het ministerie verliepen maar via de uitvoeringsorganisaties. Het gevolg was dat zowel de sectorspecifieke kennis van de Nederlandse industrie bij het

31 Bokhorst & Engbersen 2024: 59.
32 Bokhorst & Engbergen 2024: 48.
33 Stellinga & Van Duijnen 2024.

ministerie verdween als veel van het contact met bedrijven, en dus het gevoel voor de praktijk.[34]

In de afgelopen jaren ging de slinger weer de andere kant op. De overheid nam een actievere en sturender rol in de economie en het bedrijvenbeleid. Dat komt deels vanwege de aard van de opgaven op het gebied van klimaat en energie. Deels ook is het een reactie op de geopolitieke uitdaging en de sterkere nadruk op strategische autonomie. De stagnerende ontwikkeling van het Europese innovatievermogen en verdienmodel is een cruciaal object van overheidszorg geworden.[35] Een treffende illustratie daarvan is het Nationaal Groeifonds (NGF), dat in 2020 werd opgericht om met subsidies het Nederlandse verdienvermogen te versterken (zie kader 1.1).

Kader 1.1 Nationaal Groeifonds: politieke pendulebewegingen in het industriebeleid[36]

In 2019 ontstond vrij plots het initiatief voor de oprichting van het Nationaal Groeifonds (NGF). In 2020 ging dit fonds van start, gevuld met 20 miljard euro om het Nederlandse verdienvermogen met subsidies voor kansrijke projecten te versterken. Op dat moment ontbrak het bij de overheid echter aan institutionele capaciteit en inhoudelijke kennis om daar strategische sturing aan te geven: "De politieke haast waarmee het fonds is opgezet, strookte niet met de institutionele capaciteit die voorhanden was en de noodzaak om deskundigheid en ervaring op te bouwen."[37] Op alle onderdelen – het ontwikkelen, beoordelen en uitvoeren van projecten – moest daarom in grote mate geleund worden op externe expertise. Daarnaast was er tijdens de ontwikkeling van het NGF maar zeer beperkte politieke en ambtelijke aandacht voor de uitvoering, die veel meer voeten in de aarde bleek te hebben dan gedacht.

Uiteindelijk is het bij drie investeringsrondes gebleven, namelijk in 2020, 2021 en 2022. "Politiek opportunisme stond aan de wieg van het Nationaal Groeifonds; het lijkt het ook ten grave te dragen", zo is de conclusie in onze studie naar deze casus.[38] Even abrupt als het NGF in 2020 werd opgericht, werd het in 2024 ook weer afgeschaft. Deze

34 Velzing 2013.
35 WRR 2024a; Draghi 2024.
36 De inhoud van dit kader is ontleend aan een van de deelstudies die voor dit project zijn uitgevoerd. Zie Stellinga & Van Duijnen 2024.
37 Stellinga & Van Duijnen 2024: 6.
38 Stellinga & Van Duijnen 2024: 73.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 37 25-06-2025 12:17

politieke vluchtigheid is een belangrijk punt van zorg. De kennis en ervaring die in korte tijd zijn opgebouwd, kunnen makkelijk ook weer wegvloeien. Een investeringsinstrument zoals het NGF is niet iets dat je een aantal jaar 'uit' en daarna weer zonder problemen 'aan' kan zetten. Het risico is dus dat een volgende keer weer van voren af aan begonnen moet worden.

Groeiende verantwoordingsdruk

Burgers verwachten dat de overheid de belasting die ze betalen, omzet in goed bestuur en naadloze dienstverlening. De nadruk die de overheid de laatste jaren legt op 'maatwerk' en 'de menselijke maat' in haar publiekscommunicatie, zal er niet toe leiden dat burgers hun verwachtingen temperen – integendeel. Daarnaast hebben veel burgers en maatschappelijke organisaties het adagium 'vertrouwen is goed, controleren is beter' omarmd. Ze oefenen via allerlei vormen van online-activiteit zelf aanmerkelijk meer controle uit dan een paar decennia geleden.

Over de decennia heen heeft zich een sterke expansie en innesteling voorgedaan van wat je een transparantie-verantwoordingscomplex zou kunnen noemen.[39] Transparantie levert daarbij bijvoorbeeld een feitenbasis voor het maken van monitors en 'ranglijsten' en het in gang zetten van ketens van *naming, blaming, shaming and compliance* van slecht presterende publieke dienstverleners. De gedachte hierachter is dat zulke publieke schrobberingen allerlei impulsen tot verbetering zullen afdwingen.[40] Inmiddels bestaat er een wijdvertakt web van transparantieverplichtingen.

Datzelfde geldt voor publieke verantwoordingsarrangementen. Wat begon met het politiek en beleidsmatig in zwang raken van verantwoordelijkheid en verantwoording als politiek-bestuurlijke en professionele deugden, ontwikkelde zich tot een omvangrijk geheel van verantwoordingsinstituties waarmee overheidsorganisaties vandaag de dag zijn omgeven. Een kleine greep: inspecties, visitaties, raden van toezicht, cliëntenraden en klantenfora, wetsevaluaties, audits, accountantsverklaringen, rekenkamers, parlementaire onderzoeken en enquêtes.[41] Het is druk geworden in verantwoordingsland en het is de vraag hoe de vele verschillende arrangementen zich tot elkaar verhouden.[42]

---

39 Er wordt ook wel gesproken van de ontwikkeling van een *audit society*. Power 1999; Keane 2009; Scholtes 2012.

40 Van Erp 2021.

41 Bovens & Schillemans 2009; Bovens et al. 2014.

42 Schillemans 2007: 278: "Horizontale verantwoording treedt niet in de plaats van de verticale verantwoording en vermindert deze ook niet. (…) "Sterker dan dat, horizontale verantwoording

Tegelijkertijd zijn op vrijwel alle gebieden in de afgelopen decennia hogere eisen gesteld aan overheidsoptreden. Deze zijn neergeslagen in wet- en regelgeving- denk bijvoorbeeld aan de talrijke regels en richtlijnen van de Europese Commissie, de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de Wet open overheid. Er is een geïnstitutionaliseerde 'verdikking' van normen en verwachtingen op het gebied van goed bestuur. Dit leidt tot een stroom aan allerhande kwaliteits- en toetsingskaders, zoals het gestaag uitdijende Beleidskompas.[43]

Door de combinatie van hogere eisen en stapeling van transparantie, toezicht en verantwoording, wordt overheidsfalen vaker aan de kaak gesteld én harder beoordeeld. De toon van verantwoordingsdiscussies is aanmerkelijk scherper geworden.[44] De toename van het aantal politieke partijen en de entree van camera's en vervolgens sociale media in het parlementaire werk hebben daaraan bijgedragen. De gemiddelde mediagebruiker blijkt vooral negatief nieuws over de overheid te consumeren, en wordt daarin tegenwoordig op ongekende wijze gefaciliteerd (en gemanipuleerd).[45]

Dit alles maakt dat er binnen overheden meer aandacht en energie gaan naar blaamvermijding en- bestrijding. Meer en meer worden kwesties en beleidsvoorstellen bekeken door de bril van 'politieke sensitiviteit' en '(reputatie) risico'. Bestuurders en ambtenaren worden meegesleept in mediatisering en politisering van incidenten. Dat versterkt de behoefte aan allerlei tactische vakkundigheid in het manoeuvreren op woelige politiek-publicitaire baren en het ongeschonden omzeilen van verantwoordingsklippen.[46]

Toenemende complexiteit van beleid

De beleidswerkelijkheid blijkt ingewikkelder en ondoorzichtiger te worden, waardoor deze steeds lastiger valt te overzien en te besturen. De oorzaak hiervoor ligt deels in externe maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. De moderne wereld kenmerkt zich door onderling verbonden netwerken en systemen, vol interacties en wederzijdse afhankelijkheden. Daardoor kan een kleine ingreep of verandering op het ene punt onvoorziene en soms verstrekkende gevolgen hebben op heel andere punten.

---

roept soms zelf(s) extra verticale controle op.".

43 Dat is de "centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de Rijksoverheid" en bevat een ontzagwekkende hoeveelheid processtappen, checklists en ex-antetoetsingsvormen. Zie www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas.

44 De Ruiter 2019; De Ruiter & Kuipers 2024.

45 Soroka et al. 2019; Robertson et al. 2023. Zie ook WRR 2024b.

46 't Hart 2002; Erkillä 2012; Jacobs 2014.

De grote uitdagingen waarvoor samenleving en overheid nu staan, hebben bovendien veelal een 'ongetemd' karakter: ze laten zich niet vangen in monodisciplinaire en lineaire oorzaak-gevolgdiagnoses; ze veranderen voortdurend van karakter, kennen geen eindpunt en finale oplossingen; en er spelen strijdende visies op zowel problemen als handelingsperspectieven.[47]

Een ingewikkelde en ondoorzichtige maatschappelijke werkelijkheid stelt hoge eisen aan het vermogen van de overheid om daar niet met een even grote en ondoorgrondelijke complexiteit in het eigen handelen op te reageren. Dat lukt maar in beperkte mate. Binnen diverse van de grote stelsels zijn in de beleids- en uitvoeringspraktijk ingewikkelde en strak gekoppelde systemen ontstaan, die bijna niemand meer begrijpt, ook veel beleidsmakers en professionals niet. Dat is ook de conclusie in de eerste Staat van de Uitvoering (2022): "De complexiteit van de wetgeving en de stapeling van nieuw beleid zijn verreweg de grootste knelpunten voor burgers, ondernemers en uitvoeringsorganisaties." Een lange reeks rapporten van adviesorganen, de Algemene Rekenkamer en parlementaire onderzoeken wijst in dezelfde richting: de complexiteit van de door overheden zelf gecreëerde stelsels en regelcomplexen is ze een blok aan het been geworden. Het probleem van de vele handen manifesteert zich volop: niemand overziet soms nog het geheel of de controle erover, en niemand voelt zich eindverantwoordelijk.[48]

1.3 Werkwijze en opbouw

Daarmee is het decor voor dit rapport geschetst. Het perspectief dat de WRR in dit rapport kiest – dat van deskundigheid in overheidshandelen – is, in zowel de ambtelijke als de academische wereld, niet de meest gebruikelijke invalshoek. Er is wel een omvangrijke literatuur over de rol van kennis, expertise en advies in beleidsvorming, maar die gaat grotendeels over wetenschappelijke kennis of bepaalde disciplinaire of professionele expertise.[49] Er is ook een organisatiekundige literatuur over kennismanagement binnen organisaties, maar die blijft grotendeels weg bij de specifieke context van overheden en publieke organisaties.[50]

Wij hebben dus zowel in theoretisch als in empirisch opzicht pionierswerk moeten verrichten. Na de verkenning van de beschikbare wetenschappelijke literatuur, datasets en beleidsdocumenten hebben we vele tientallen individuele en een handvol collectieve vraaggesprekken gevoerd (zie bijlage 1 voor details).

47 Head 2022.
48 Staat van de Uitvoering 2023. Over het probleem van de vele handen, zie Bovens 1990.
49 Een uitputtend overzicht van deze literatuur is te vinden in Eyal & Medvetz 2023.
50 Weggeman 2000; Fischer 2019.

Omdat het ondoenlijk is een alomvattend beeld van de gehele overheid te krijgen, spitsen wij de empirische verkenning toe op twee bestuurslagen: de gemeenten en het Rijk. Ter voorbereiding van het rapport hebben wij acht deelonderzoeken uitgevoerd, die verschillende stukken van de puzzel belichten. Het gaat om: casestudies over deskundigheidspraktijken in het sociaal, ruimtelijk en economisch domein, alsmede thematische studies over deskundigheid binnen gemeenten en de Tweede Kamer, leerervaringen van buitenlandse successen, praktijken rond de inhuur van externe deskundigheid, en tot slot de 'innesteling' van gedragswetenschappelijke expertise binnen de overheid.[51]

Opbouw rapport

Het vervolg van dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 verdiepen we de notie van een deskundige overheid. We onderscheiden verschillende vormen van deskundigheid en introduceren de notie van de deskundigheidsmix. Dit conceptueel kader is leidraad geweest bij de uitvoering en interpretatie van de bovengenoemde empirische verkenningen.

De hoofdstukken 3 en 4 gaan over de beschikbaarheid van ambtelijke respectievelijk politiek-bestuurlijke deskundigheid op nationaal en lokaal niveau. Hoofdstuk 5 richt de blik op verschillende bronnen van expertise die buiten de overheid beschikbaar zijn en stelt de vraag of en hoe overheden deze externe expertise naar zich toe halen. We behandelen daarbij achtereenvolgens expertise uit de kenniswereld, de advieswereld en de samenleving.

In hoofdstuk 6 gaan we in op de vraag hoe de beschikbare dan wel extern betrokken deskundigheid wordt *benut* in de manier waarop overheden beleid maken en uitvoeren. Dat blijkt in veel opzichten de belangrijkste achilleshiel van het ideaal van de deskundige overheid. We onderscheiden drie belangrijke obstakels voor benutting.

In hoofdstuk 7 presenteren we onze conclusies en een reeks van aanbevelingen.

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

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 41 25-06-2025 12:17

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v[illegible]_NB.indd 42 25-06-2025 12:17

2. Denken over deskundigheid

2.1 Deskundig zijn en handelen

Het debat over de deskundigheid van de overheid heeft de neiging zich te versmallen tot een discussie over de kwaliteiten van haar mensen. De prioriteit is dan helder: investeer in het personeel. Zorg dat er betere mensen worden aangenomen, dat er meer wordt geïnvesteerd in hun kennis en kunde, en dat ze zich op een duurzame manier kunnen ontwikkelen binnen de organisatie. De oplossing ligt dus in personeelsbeleid.

Deze benadering is echter te beperkt. Goede mensen zijn natuurlijk een belangrijke voorwaarde voor een deskundige overheid maar zijn op zichzelf niet voldoende. Doet een organisatie met al die individuele kwaliteiten immers niets, dan heeft zij nog niets bereikt. Deskundigheid is daarom ook een organisatorisch en institutioneel vraagstuk. De vraag wordt dan: richt de overheid haar organisatie en processen zo in dat ze alle relevante deskundigheden bij elkaar brengt en zorgvuldig afweegt? En mondt deze deskundige oordeelsvorming uiteindelijk uit in weloverwogen en competent handelen?

In het dagelijkse spraakgebruik vallen onder de paraplu van deskundigheid allerlei zaken, zoals kennis, vaardigheden, competenties, vermogens en kwaliteiten. Een scherpe en wetenschappelijke definitie is echter moeilijk te vinden. In de Engelstalige literatuur wordt meestal gesproken van 'expertise'. Dit begrip verwijst naar *'superior performance on representative tasks'*.[52] Daar ligt de nadruk dus niet zozeer op wat iemand weet of kan – op kennis en vaardigheden – maar gaat het eerder om de kwaliteit van het handelen. Hierop afgaande, onderscheiden we 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.

Uiteraard hebben deze twee dimensies veel met elkaar te maken. Maar zoals we in dit hoofdstuk duidelijk zullen maken, leidt het één niet per definitie tot het ander. Het is daarom nuttig ze te onderscheiden. In paragraaf 2.3 gaat het vooral over deskundig *zijn* en in paragraaf 2.4 over deskundig *handelen*. Maar eerst gaan we in paragraaf 2.2 kort in op de vraag waarom het eigenlijk belangrijk is dat de overheid deskundig is.

52 Ward et al. 2019: 11.

2.2 Waarom is deskundigheid belangrijk?

Het wekt mogelijk enige bevreemding om te beginnen met de elementaire vraag waarom deskundigheid belangrijk zou zijn. Toch is het nuttig hierop in te gaan, want anders ontbreekt het aan ijkpunten om te bepalen of de deskundigheid van de overheid of haar onderdelen inderdaad op orde is. We onderscheiden twee overkoepelende doelen van deskundigheid: een goede taakuitoefening en een evenwichtig krachtenspel.

Doel 1: goede taakuitoefening

Ten eerste moet de overheid in staat zijn om de taken die haar zijn opgedragen, naar behoren uit te voeren. Sommige van die taken zijn min of meer tijdloos. Zij behoren tot de 'harde' kerntaken van de overheid, zoals het handhaven van wetten en het garanderen van fysieke veiligheid. Andere taken zijn meer afhankelijk van politiek-ideologische keuzes en de maatschappelijke noden van het moment, bijvoorbeeld het voeren van een actief industriebeleid of het voorzien in genoeg betaalbare woningen. Om deze taken slagvaardig uit te kunnen voeren, is bepaalde kennis en kunde vereist. Denk bijvoorbeeld aan inhoudelijke vakkennis, maar ook aan de vaardigheid om een wetsvoorstel door de Kamer te loodsen, de juridische expertise om deugdelijke wetten te maken, en de praktische ervaringskennis om die wetten goed uit te voeren. De laatste jaren ligt bijvoorbeeld de nadruk op overwegingen van rechtsbescherming van het individu en meer ruimte voor maatwerk.[53] Dit soort accentverschuivingen vraagt vervolgens om andere deskundigheden, zowel bij beleidsmakers als bij uitvoeringsorganisaties.

Doel 2: evenwichtig krachtenspel

Overheden zijn sociale systemen die het beste functioneren bij een goede onderlinge balans tussen de onderdelen waaruit zij bestaat *(checks and balances)*. Daarbij moet het streven niet zijn om elke frictie weg te nemen, maar om het juiste niveau van frictie te bewaren. De ervaring leert immers dat juist bij een 'gezonde spanning' de beste oplossingen en aanpakken ontstaan.

Zo moet er evenwicht bestaan tussen de overheid en partijen in de samenleving. Een overheid moet niet alleen goed kunnen samenwerken met maatschappelijke groeperingen of marktpartijen, maar hen – als onderdeel daarvan – zo nodig ook tegenspel kunnen bieden om te voorkomen dat zij wordt ingekapseld door private belangen. Mist zij bijvoorbeeld de kennis en kunde om het inhoudelijk gewicht van de inbreng van grote bedrijven te beoordelen, dan loopt de overheid het risico speelbal te worden van die spelers.

---

53 Staatscommissie Rechtsstaat 2024. Over maatwerk, zie bijvoorbeeld Roessingh & Bartelink 2022.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 44 25-06-2025 12:17

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. Te denken valt aan inhoudelijke deskundigheid op grond waarvan ambtenaren open en onbevreesd (*frank and fearless*) advies kunnen geven aan de bestuurders die ze dienen. In dit verband wordt ook wel gesproken van 'loyale tegenspraak' (zie kader 2.2).

Met andere woorden: deskundigheid dient zowel een technocratisch als een democratisch doel. Deskundigheid is nodig om publieke taken op een trefzekere en efficiënte manier vorm te geven en uit te voeren, maar is ook onmisbaar voor het functioneren van de *checks and balances* die horen bij een democratische rechtsstaat. Het antwoord op de vraag welke deskundigheidsmix een overheidsinstantie in huis moet hebben, is afhankelijk van wat er op dat moment nodig is om beide doelen te dienen.

2.3 Een overheid die deskundig *is*

Wanneer kun je stellen dat de overheid deskundig *is,* dat wil zeggen: dat haar mensen en onderdelen beschikken over de juiste kennis en vaardigheden? Elke discussie over dit onderwerp begint bij de socioloog Max Weber, die honderd jaar geleden, in zijn klassieke werk over de bureaucratie, drie vormen van deskundigheid onderscheidde: *Fachwissen* (vakkennis van verschillende professies en materiekennis), *Dienstwissen* (procedurele en ervaringskennis), *Geheimwissen* (voor buitenstaanders niet toegankelijke of begrijpelijke 'insiders'-kennis). Hoewel dit onderscheid nog steeds nuttig is als eerste oriëntatie, is de wereld sindsdien natuurlijk sterk veranderd. Dat *Geheimwissen* klinkt voor de hedendaagse oren wellicht wat vreemd – een beetje stiekem – terwijl andere deskundigheden die in de tijd van Weber niet of nauwelijks speelden veel belangrijker zijn geworden. Denk aan het inrichten en beheren van omvangrijke digitale systemen met de gegevens van miljoenen burgers, of aan ambtelijke sensitiviteit voor een maatschappelijke omgeving die aanmerkelijk assertiever is dan een eeuw geleden.[54]

Het blijkt allerminst eenvoudig om een complete lijst te maken van alle deskundigheden waarover de overheid anno heden dient te beschikken. Hoe langer je erover nadenkt, hoe meer differentiatie in deskundigheid zich aandient.[55] Om toch enig houvast te bieden, maken we hieronder twee onderscheidingen: naar onderwerp en naar bron.[56]

---

54 Vergelijk Van der Steen et al. 2022a; Van der Steen et al. 2022b.
55 Zie ook Head 2024.
56 Je kan daarnaast ook kijken naar de vorm van deskundigheid. Hierbij wordt vaak onderscheid

Soorten van deskundigheid

Om te beginnen kijken we naar het onderwerp van deskundigheid. We noemen vier soorten onderwerpen: vak-, veld-, proces- en uitvoeringsdeskundigheid.[57] Hieronder beschrijven we deze vier soorten deskundigheid (zie ook tabel 2.1).

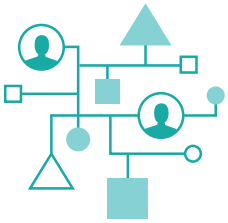
Ten eerste *vakdeskundigheid*. Dat is de kennis die nodig is voor een goede uitoefening van iemands specifieke functie of professie. Inhoudelijke experts zijn in veel gevallen in hun vak opgeleid, kennen de bredere context en geschiedenis van hun terrein, zijn op de hoogte van nieuwste ontwikkelingen en beste praktijken, en weten wat op hun gebied wel en niet werkt. Zij houden hun vak ook goed bij, want de opgaven waarvoor zij staan zijn voortdurend in beweging. Denk aan het energiebeleid, waarin technische innovaties, nieuwe marktpartijen en geopolitieke ontwikkelingen overheden voor compleet andere vragen stellen dan nog geen twee decennia terug.

Uiteraard is de inhoud van de gewenste vakkennis voor iedere functie anders. Wie op een afdeling wetgeving en juridische zaken werkt, dient te beschikken over andere vakkennis dan wie op een communicatie-afdeling werkt of wie verantwoordelijk is voor de ICT. En ook binnen deze afbakening zijn er verdere specialisaties. Zo kent 'juridische vakkennis' specialisaties zoals staatsrecht, bestuursrecht, of gedetailleerde kennis van – om maar eens wat te noemen – artikel 23 van de Grondwet. Individuele overheidsjuristen kunnen er bovendien heel verschillende rolopvattingen op na houden, die zich vertalen in verschillende vormen van vakmatige expertise waarin zij hun kracht zoeken.[58]

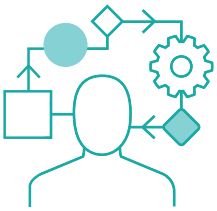
gemaakt tussen *expliciete* (vastgelegde en overdraagbare) en impliciete (stilzwijgende, in intuïtie tot uitdrukking komende) ofwel *tacit* deskundigheid (Polanyi 2009). In het bedrijfsleven is het grote belang van *tacit knowledge* al vroeg onderkend (Nonaka & Takeuchi 1995) en het is een belangrijk onderwerp in de literatuur over kennismanagement (Davenport & Prusak 1998).

57 Page 2010 presenteert een vergelijkbare indeling in typen expertise.

58 Wierenga 2023.



Ten tweede *velddeskundigheid*. Deze heeft betrekking op kennis van hoe een beleidsveld in elkaar zit. Die kennis omvat meerdere aspecten: de geschiedenis, recente ontwikkelingen en toekomstperspectieven van het veld, het krachtenveld van partijen die zich met de besturing van het beleidsveld bezighouden, en de praktijken en leefwerelden van de betrokken professionals en burgers. Een essentieel bijproduct van grondige veldkennis is het 'kennen en gekend zijn': weten bij wie je moet aankloppen in welke situatie en zorgen dat anderen jou ook weten te vinden.



Ten derde *procesdeskundigheid*. Waar het bij de eerste twee vormen van deskundigheid vooral gaat om 'weten dat' of 'weten wie', ligt de essentie van procesdeskundigheid in 'weten hoe': kennis en vaardigheden om dingen voor elkaar te krijgen.[59] Deze vorm van deskundigheid omvat kennis van wetgevingsprocessen, maar ook generieke managementvaardigheden. Met de komst van nieuwe sturingsstijlen en managementfilosofieën is dit klassieke repertoire aangevuld met nieuwe elementen,[60] bijvoorbeeld kennis en vaardigheden op het gebied van publiek-private samenwerking, burgerparticipatie en het sturen van transities. Daarnaast is de interne *governance* van rollen en verhoudingen binnen en tussen publieke organisaties complexer geworden, bijvoorbeeld door de opkomst van de 'beheersdriehoeken' tussen eigenaars, opdrachtgevers en opdrachtnemers. Mede hierdoor is het aantal min of meer 'inhoudsvrije', procesdeskundige *governance*-afdelingen en- ambtenaren sterk gegroeid.[61]

59 Zie bijvoorbeeld WRR 2006: 81–84 en De Bruijn et al. 2016.
60 Vergelijk Van der Steen et al. 2015.
61 Van Thiel et al. 2004; Van Thiel 2020; ABDTOPConsult 2017; Andersson Elffers Felix & Universiteit Utrecht 2021a; Andersson Elffers Felix & Universiteit Utrecht 2021b.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 47 25-06-2025 12:17

Ten vierde *uitvoeringsdeskundigheid*. Deze categorie omvat kennis en vaardigheden over implementatie, handhaving en publieke dienstverlening. Het succesvol realiseren van nieuwe wetgeving of projecten binnen de beschikbare tijd en het beschikbare budget is een vak op zich, zeker bij complexe opgaven met vele actoren, onderaannemers en systemen. Veel relevante kennis zit ook bij de organisaties en bedrijven die uitvoeringstaken vervullen, en bij de burgers en maatschappelijke partijen die worden geraakt door het overheidshandelen. Een groot thema is de mate waarin hun kennis tijdig en rijk genoeg 'doorkomt' bij beleidsmakers.[62] Het programma en directoraat-generaal Werk aan Uitvoering (WAU) bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) moet daar verbetering in brengen.[63]

Tabel 2.1 Soorten van deskundigheid

Vakdeskundigheid	Kennis van een specifiek vakgebied
Velddeskundigheid	Kennis van een beleidsveld en de spelers die erop actief zijn
Procesdeskundigheid	Kennis en vaardigheden over hoe systemen en processen binnen de overheid werken, zoals wetgeving, planning, management en communicatie
Uitvoeringsdeskundigheid	Kennis en vaardigheden over implementatie van beleid, handhaving en publieke dienstverlening

62 Leemeijer 2024; Keuzenkamp & Van Hoorn 2022.
63 Vergelijk Werk aan Uitvoering 2024 en Staat van de Uitvoering 2023.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 48 25-06-2025 12:17

Bronnen van deskundigheid

Ten tweede kunnen we kijken naar de *bron* van deskundigheid, *in casu*: wetenschap, professie en ervaring. Het hoogst in aanzien staat bij velen *wetenschappelijke* kennis, dat wil zeggen: kennis die is verzameld volgens de wetenschappelijke methode en vervolgens de toets van *peer review* heeft doorstaan. Zoals we in hoofdstuk 5 nader uiteenzetten, beschikt Nederland over een zeer rijk 'ecosysteem' aan leveranciers van dat soort kennis.

Een andere soort van deskundigheid is *professionele* kennis. Naarmate mensen langer werkzaam zijn in de beroepspraktijk, weten zij ook beter wat werkt en hoe ze dingen moeten aanpakken. Goed georganiseerde professies leggen hun kennis vast, verwoorden professionele normen. Beroepsbeoefenaren worden daarin opgevoed en moeten die kennis periodiek actualiseren.[64] De ware vakman of vakvrouw weet op kwesties die binnen diens vakgebied vallen dat bepaalde dingen wel gaan werken en andere niet, en acceptabel zijn of niet, of kan de uitkomsten van een onderzoek van tevoren al wel voorspellen.

Tot slot noemen we *ervaring*skennis: de kennis van de doelgroepen van beleid en uitvoering over hoe het is om het 'lijdend voorwerp' te zijn van een bepaald maatschappelijk probleem. Bijvoorbeeld hoe het is om gediscrimineerd te worden, problematische schulden te hebben, in een probleemwijk te wonen, of in een huis te leven dat vol scheuren zit door aardgaswinning. Doordat zij deze problemen zelf ervaren, zien zij geregeld zaken die beleidsmakers of uitvoerders op afstand zomaar over het hoofd kunnen zien. Bovendien weten zij hoe het voelt: wat het met een mens doet om te merken dat je er niet bij hoort of om iedere dag opnieuw de eindjes aan elkaar te moeten knopen. Als het gaat om ervaringskennis, wordt vaak gedacht aan 'gewone burgers' die om één of andere reden in een problematische positie verkeren. Het kan echter net zo goed gaan om specifieke doelgroepen van beleid, omwonenden of ondernemers in het midden- en kleinbedrijf (MKB).

Nauw verwant hieraan is wat je informele deskundigheid zou kunnen noemen: kennis van hoe het er daadwerkelijk aan toegaat in het werkveld of de eigen organisatie, en hoe daarin slim te navigeren ("Laat me je vertellen hoe het hier echt werkt als je iets gedaan wil krijgen").[65] Ook voor overheidsmedewerkers geldt dat professionele of informele kennis belangrijke ingrediënten zijn voor succes.[66] Tabel 2.2 vat deze drie bronnen van deskundigheid kort samen.

64 Noordegraaf & Siderius 2016.
65 Sole & Wilson 2002.
66 Fischer 2019; Hudson & Okhuysen 2014; Thompson & Wildavsky 1986.

Tabel 2.2 Bronnen van deskundigheid

Wetenschap	De 'stand van de kennis' in wetenschappelijk onderzoek
Professie	De waarheidsaanspraken en normen binnen een bepaalde beroepsgroep
Ervaring	Inzichten die stoelen op eigen of doorvertelde waarnemingen en gevolgtrekkingen

De deskundigheidsmix

Het heeft al met al weinig zin om te spreken over 'de' deskundigheid van de overheid, alsof het om een enkelvoudig begrip zou gaan. 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 eigen taken en verantwoordelijkheden, en die vragen ook elk om eigen deskundigheden. De relevante vraag is daarom niet of 'de' deskundigheid van de overheid op orde is. 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.

Kortom, het gaat om de juiste deskundigheids*mix*. Zo heeft bijvoorbeeld het directoraat-generaal Water en Bodem van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een andere deskundigheidsmix nodig dan de directie Midden- en kleinbedrijf van de Belastingdienst. En die heeft op haar beurt weer een heel andere deskundigheidsmix nodig dan de afdeling sociaal domein van de gemeente Borger-Odoorn. In alle gevallen geldt: bij een passende mix gaat het niet alleen om expliciete maar ook om impliciete deskundigheid, een goed ontwikkeld 'gevoel' voor wat passend is in een specifieke situatie. Over de deskundigheidsmix waarover bestuurders en volksvertegenwoordigers moeten beschikken, gaat het in de literatuur overigens maar zelden. Desondanks betrekken wij ook die in onze analyse (zie hoofdstuk 4).

De opgaven waarvoor overheden staan, kunnen in de loop der tijd veranderen, en daarmee 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, en waar zij die vandaan zou kunnen halen. Dat geldt ook in personele zin: bij een afdeling waar op papier alle juiste deskundigheden

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 50 25-06-2025 12:17

aanwezig zijn, maar waar geen mens langer dan één of twee jaar blijft zitten, bestaat waarschijnlijk een tekort aan collectief geheugen en relevante ervaring. Deze afdeling zal daarom vrijwel zeker geen goede balans hebben tussen gevraagde en benodigde deskundigheden. Beter is een gebalanceerde mix van nieuwe bezems en ervaren krachten. Hetzelfde geldt voor de sociodemografische kenmerken van de medewerkers. Een afdeling die vrijwel geheel bestaat uit hoger opgeleide, oudere witte mannen, heeft een verhoogd risico om bepaalde perspectieven op de werkelijkheid te missen.

Kader 2.1 Ambtelijk vakmanschap

Hoe verhoudt de hier ontvouwde notie van deskundigheid zich tot het begrip 'ambtelijk vakmanschap'? De laatste jaren gaat het daar in overheidskringen veelvuldig over, compleet met een speciaal programma, leergangen en een heuse gids. Het begrip dook zo'n tien jaar geleden voor het eerst op in de bestuurskundige literatuur. De boodschap was toen dat, met het dynamischer en complexer worden van de samenleving, de lijst van competenties waarover ambtenaren moeten beschikken ook steeds langer wordt. Preciezer: in de naoorlogse geschiedenis zou je drie opeenvolgende soorten vereisten kunnen onderscheiden, die in de loop der tijd als laag op laag zijn gestapeld:[67]

– De eerste laag is verbonden met de overheid van de eerste decennia na de oorlog. Deze groeide uit tot een verzorgingsstaat met een uitgebreid stelsel aan sociale voorzieningen, en nam een actieve rol op tal van andere gebieden, zoals de ruimtelijke ordening, infrastructuur en onderwijs. Ook verrichtte deze overheid activiteiten zoals mijnbouw, openbaar vervoer en postbezorging in eigen beheer. Er was daarom vooral behoefte aan bestuurders en ambtenaren met specifieke vakinhoudelijke kennis op deze terreinen en deskundigheid op het gebied van planning.
– De tweede laag begon zich vanaf de jaren tachtig af te tekenen. De overheid zette meer in op marktwerking, hetgeen zich vertaalde in het privatiseren, uitbesteden en verzelfstandigen van publieke diensten. Ook werd de uitvoering op afstand geplaatst en op resultaat afgerekend. Hiermee veranderde het eisenpakket waaraan de ambtenaren moesten voldoen. Zij moesten vooral ook beschikken over managementkwaliteiten en kunnen omgaan met transparantie en verantwoording.

67 Vergelijk 't Hart 2014 en 't Hart 2018.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 51 25-06-2025 12:17

– De derde laag diende zich aan tegen het einde van de twintigste eeuw: de ambtenaar als netwerker. Het bleek steeds lastiger voor de overheid om de samenleving van bovenaf aan te sturen, vanuit 'Den Haag' of 'het stadhuis'. Overheden organiseerden steeds vaker hun werk in netwerken van samenwerkende partijen. Dit vroeg om nieuwe competenties. Ambtenaren moesten zich veeleer opstellen als vaardige netwerker, onderhandelaar, aanjager en facilitator. Dat vraagt om flexibiliteit en responsiviteit en het vermogen om snel te schakelen tussen verschillende rollen en waarden.[68]

Inmiddels lijkt zich een vierde laag af te tekenen, één waarin de nadruk ligt op normatief-ethische competenties. Centraal staan de "democratisch-rechtsstatelijke kennis, betrokkenheid, vaardigheden en bevoegdheden" die een ambtenaar in staat stellen om de institutionele machtsrelatie tussen overheid en burgers "om te zetten in legitieme gezagsrelaties."[69]

Het lagenmodel impliceert dat er wel steeds eisen bijkomen terwijl er nooit één vanaf gaat. Hierdoor is de lijst met competenties waarover ambtenaren of ambtelijke organisaties moeten beschikken, inmiddels behoorlijk lang. 't Hart onderscheidde in 2014 al tien benodigde organisatiekenmerken en acht persoonsgebonden competenties,[70] terwijl de *Gids ambtelijk vakmanschap* uitgaat van zeven richtinggevende principes die vervolgens worden uitgewerkt in achttien relevant geachte waarden.[71] Het is moeilijk voorstelbaar dat een enkel individu of zelfs een organisatie excelleert op al die competenties, principes en waarden. Daarom geldt ook hier dat het realistischer en productiever is om te denken in termen van een steeds op taak, functie en context toegesneden *mix*.

In dit rapport spreken we overigens consequent niet over vakmanschap maar over deskundigheid. Een voordeel daarvan is dat deze niet bij voorbaat de verantwoordelijkheid voor de deskundigheid van de overheid neerlegt bij het individu (die al dan niet een 'vakman' zou zijn). Ook hoeven we dan niet steeds te herhalen dat de helft van het overheidspersoneel bestaat uit vak*vrouwen* in plaats van vakmannen.

68 Van Meerkerk & Edelenbos 2019.
69 Van der Meulen & Jansen 2024. Zie ook Pool 2023.
70 't Hart 2014: 33–37.
71 Van der Meulen & Jansen 2024: 3.

2.4 Een overheid die deskundig handelt

De aanwezigheid van een passende mix van deskundigheden is noodzakelijk maar niet voldoende. Deskundigheden moeten ook worden benut. De veelheid aan relevante deskundigheden die her en der verspreid zijn binnen de overheid, moet worden samengebracht en vertaald in een weloverwogen besluit over 'wat te doen'. Anders gezegd, zij moet worden vertaald in deskundig *handelen*.

Het belang van oordeelsvorming

Daarmee komen we op een element van deskundigheid dat we hierboven nog niet hebben benoemd maar wel onmisbaar is, namelijk goed oordeelsvermogen. Dat is het vermogen om te bepalen wat in een bepaalde situatie de beste handelswijze is, gegeven de ingebrachte kennis en adviezen, en gegeven de politieke en maatschappelijke context. Je zou dit vermogen kunnen zien als een tweede-orde- of metadeskundigheid: het vermogen om de deskundigheden uit de eerder genoemde mix op een goede wijze met elkaar te verbinden. Juist in het domein van politiek en bestuur is dit vermogen zeer belangrijk, want beleid maken en besturen worden per definitie gekenmerkt door meerdere en vaak tegenstijdige perspectieven en belangen die op één of andere manier toch verenigd moeten worden. De opgave is om relevante deskundigheden bij elkaar te brengen en op basis hiervan te wikken en te wegen, resulterend in een goed oordeel en een besluit over wat te doen (zie figuur 2.1).[72]

Een belangrijke vraag is natuurlijk hoe je kunt bepalen dat het resultaat van dit proces inderdaad mag gelden als een goed oordeel. In politiek en bestuur bestaan geen algemene regels of principes waaruit ondubbelzinnig kan worden afgeleid wat verstandig is. Het hangt steeds weer af van de kenmerken van de te bereiken situatie en doelen. De maatstaf voor goede oordeels- en besluitvorming bij de overheid ligt in de mate waarin een oordeel of besluit *recht doet* aan alle overwegingen die ter zake relevant worden geacht (en dus in de trechter van de oordeelsvorming in figuur 2.1 zijn gegooid).[73]

72 Vergelijk Bynner & Terje 2021.
73 De belangrijkste filosofische tekst over oordelen is wellicht Arendt 1982. Zie ook: Diesing 1962; Vickers 1995; Snellen 1987.

Figuur 2.1 Deskundigheid samenbrengen in oordeels- en besluitvorming

Dat leidt tot de logische vervolgvraag wanneer je mag concluderen dat er inderdaad maximaal recht is gedaan aan alle relevante overwegingen. Opnieuw bestaat er geen hard antwoord op deze vraag. De veel gehanteerde vuistregel luidt dat dit is op het moment dat nóg meer informatie verzamelen en nóg langer reflecteren op de kwestie niet langer leiden tot nieuwe inzichten of een ander oordeel. Dat proces kan soms lang duren, maar vroeg of laat ontstaat toch een zekere robuustheid in het oordeel die duidelijk maakt

dat inderdaad 'alles is afgewogen' en 'we er wel uit zijn' – misschien niet voor eeuwig, maar wel voor dit moment.[74]

Kortom, voor deskundig *handelen* moeten de zaken zo zijn ingericht dat:
- Alle relevante deskundigheden worden gemobiliseerd, samengebracht en gehoord op de plekken en momenten waarop wordt beslist en tot actie wordt overgegaan. Er blijft geen belangrijke informatie 'hangen' in de organisatie en er worden geen gezichtspunten bij voorbaat uitgefilterd of afgezwakt.
- In de overleggremia wordt voldoende tijd genomen om informatie te verzamelen en daarop te reflecteren, en wel zodanig dat een en ander resulteert in een oordeel met een zekere robuustheid. Nóg meer informatie verzamelen en nóg meer discussie zal vrijwel zeker niet leiden tot wezenlijk andere inzichten of conclusies.

Institutionele voorwaarden voor goede oordeelsvorming

Dit is uiteraard makkelijker gezegd dan gedaan. In een zeer omvangrijk systeem als de overheid zijn de relevante deskundigheden en perspectieven verspreid over verschillende personen, afdelingen, directies of zelfs organisaties. Er is bovendien sprake van constante druk: er moet veel en het moet snel. Dit betekent dat het vraagstuk van de deskundigheid van de overheid ook een vraagstuk is van *organisatie*: hoe ervoor te zorgen dat, soms tegen de klippen op, alle beschikbare kennis en kunde op de juiste momenten op de juiste plaatsen wordt samengebracht en daadwerkelijk wordt gehoord? Hoe ervoor te zorgen dat er toch voldoende tijd is om alles te wikken en te wegen? En hoe de ruimte te creëren of te behouden om, mocht dat nodig zijn, eerst aanvullend informatie te vergaren voordat knopen worden doorgehakt? We noemen vijf factoren die hierbij van belang zijn.

Ten eerste, *strategische sturing en beheer van deskundigheid*. De politieke of ambtelijke leiding kan de organisatie bewust aanspreken en afrekenen op de ontwikkeling, mobilisatie en verbinding van de verschillende deskundigheden. Daarbij valt te denken aan het nadrukkelijk communiceren dat deze activiteiten belangrijk zijn *(management by speech)*, aan het waarderen van goede ontwikkeling en benutting van deskundigheid en aan het faciliteren van (bij)scholing en training. Ook zijn voldoende tijd en middelen nodig voor verkenning en onderzoek, niet alleen gericht op de formele kennis van de wetenschap, maar ook gericht op 'de leefwereld' van professionals en burgers. Een cruciaal element

74 In filosofische termen wordt deze benadering ook wel aangeduid als coherentisme. Het klassieke werk is hier Rawls 1971, en dan met name zijn teksten hierin over reflectief equilibrium. Dit gedachtegoed is systematischer en formeler uitgewerkt door Paul Thagard, onder meer in Thagard 2000.

van aansturing is voorts de verdeling van schaarse toegang: welke deskundigheden hebben een plek aan de tafels waaraan de koers wordt uitgezet? En als ze daar aanwezig zijn, hoeveel tijd en ruimte krijgen zij om daadwerkelijk hun bijdrage te leveren?

Ten tweede, *prikkels tot variëteit aan inbreng*. De organisatie kan zo worden ingericht dat bepaalde deskundigheden of perspectieven verplicht worden betrokken voordat een plan of voorstel 'door' kan, zodat deze kunnen worden meegenomen in de oordeels- en besluitvorming. De roemruchte ambtelijke parafensystematiek is een vorm van kwaliteitsborging. Er is het stelsel van onderraden waar voorstellen eerst besproken moeten worden, en als het gaat om wetgeving volgt aan het einde van de rit nog de Raad van State. Bovendien is er een reeks van verplichte toetsen die ambtenaren moeten verrichten, zoals een regeldruktoets en een uitvoeringstoets. Hoewel al dit soort voorzieningen natuurlijk geen garantie bieden voor oordeelkundig handelen, vergroten ze wel de kans daarop.

Ten derde, *een goed toegankelijk geheugen*. Overheidsmedewerkers en -onderdelen komen en gaan, maar hun deskundigheid zou altijd moeten blijven bestaan. Het is onwenselijk als met het vertrek van individuele medewerkers of het opheffen van overheidsonderdelen ook hun deskundigheid verloren gaat.[75] Dat vraagt om een goede archief- en bibliotheekfunctie, die zorgt voor dossieroverdracht, verslaglegging en administratie, verzameling van relevante kennis en literatuur, en – essentieel – zodanig beheer dat alle kennis goed toegankelijk is en specifieke vragen snel kunnen worden beantwoord. Lastiger is het punt van impliciete deskundigheid. Gevoel voor de materie en professionele intuïtie zijn de vrucht van jarenlange ervaring, en laten zich niet eenvoudig opslaan in een archief. Hier betekent opbouw en onderhoud van een actief geheugen dus ook een doordacht personeelsbeleid gericht op een evenwichtige balans tussen ervaren krachten en relatieve nieuwkomers.[76]

Ten vierde, *beschikbaarheid van hulpmiddelen voor oordeelsvorming*. Vooral voor nieuwe medewerkers is het nuttig als overzichten beschikbaar zijn met aspecten, overwegingen en regels die potentieel relevant zijn voor de besluitvorming over onderwerp x, y of z. Dergelijke 'afwegingskaders' kunnen enerzijds fungeren als een agenda voor onderzoek en informatieverzameling, en anderzijds helpen voorkomen dat belangrijke elementen over het hoofd worden gezien

75 Weggeman 1997; Levallet & Chan 2019; Depassé 2017. Voor een treffende case study, zie Van de Griendt 2014.

76 Over de notie, studie en operationalisering van organisatorisch geheugen, zie Walsh & Ungson 1991; Pollitt 2009.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 56 25-06-2025 12:17

in de uiteindelijke oordeelsvorming. Het belangrijkste hulpmiddel op landelijk niveau is het zogenoemde Beleidskompas (voorheen 'integraal afwegingskader'), dat tevens de weg wijst naar weer andere afwegingskaders en toetsen.[77] Op lokaal niveau valt onder meer te denken aan afwegingskaders die kunnen helpen bij het opstellen van een omgevingsvisie.[78] Het menselijk werkgeheugen is nu eenmaal beperkt, en zeker op de wat ingewikkelder dossiers kunnen ook ervaren krachten overweldigd raken door de veelheid van zaken waarmee zij rekening moeten houden.

Ten vijfde, *tijd*. Misschien wel het allerbelangrijkste: een deskundige overheid organiseert voldoende tijd om tot afgewogen oordelen te komen voor ze tot actie overgaat. Niet alleen kost het tijd om relevante deskundigheden samen te brengen, er is ook de tijd nodig om op de totaliteit van de inbreng te reflecteren: opties en implicaties identificeren en doordenken, pro's en contra's wegen, de zaak van alle kanten bekijken. Natuurlijk is die tijd er lang niet altijd. Maar het getuigt van wijsheid om, als de omstandigheden dat ook maar even toelaten, wél voldoende tijd voor de noodzakelijke reflectie in te bouwen. Dat is voor een deel een kwestie van vooruitdenken en plannen. Veel deadlines zijn al ruim van tevoren bekend, en op de eerstvolgende crisis kan je je tot op zekere hoogte ook voorbereiden door in tijden van niet-crisis de juiste voorbereidingen te treffen. Het komt dus aan op een zodanige organisatie en aansturing dat niet alles en iedereen volledig wordt overspoeld door de spreekwoordelijke 'waan van de dag'.

De rol van politiek-ambtelijke communicatie

Dan is er nog een factor die vanwege zijn enorme belang aparte vermelding verdient, namelijk de kwaliteit van de communicatie en interactie tussen ambtenarij en politiek. Je kan wel streven naar een deskundig ambtelijk apparaat vol slimme mensen die weten van de hoed en de rand, maar wat als de bestuurders en volksvertegenwoordigers die ze adviseren helemaal niet zitten te wachten op al die deskundigheid?

Tot op zekere hoogte is dat nu eenmaal het lot van de ambtelijke dienst. Deze is verplicht de relevante kennis zo goed mogelijk onder de aandacht van de politiek te brengen, maar als de politiek verantwoordelijken daarvan geen gebruik willen maken, dan is dat hun goed recht.[79] Laten we er echter van uitgaan dat

77 www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas
78 https://vng.nl/publicaties/praktijkproef-afwegingskader-omgevingsvisie
79 Dat hoeft overigens niet te betekenen dat de buitenwereld nooit te horen zal krijgen wat de ambtenaren adviseerden. Ten eerste gelden natuurlijk de algemene regels op het gebied van parlementair informatierecht en openbaarheid, ten tweede heeft het kabinet-Rutte iii in 2021 besloten dat bij Kamerbrieven een 'beslisnota' wordt gevoegd met daarin de relevante overwegingen,

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 57 25-06-2025 12:17

de politiek er wél de behoefte aan heeft om gebruik te maken van de ambtelijke deskundigheid. Dan geldt opnieuw het belang van een goede doorstroming van deskundigheid, maar nu van het ambtelijke naar het politieke subsysteem. Voorkomen moet worden dat twee volledig gescheiden werelden ontstaan. Dat gevaar is helaas reëel wanneer alle informatie-uitwisseling tussen ambtenarij en volksvertegenwoordiging uitsluitend verloopt via de bottleneck (en de vetomacht) van de verantwoordelijke portefeuillehouder.

Kader 2.2 Loyale tegenspraak

De laatste tijd wordt regelmatig gesteld dat ambtenaren in staat moeten zijn om 'loyale tegenspraak' te leveren. Dit wordt gezien als een essentiële competentie. Er klinken echter zorgen op dit punt. Kunnen ambtenaren nog wel tegenspraak leveren? En krijgen ze daar wel voldoende ruimte voor? En zeker actueel sinds het toeslagenschandaal en de Gaza-oorlog: wat is hierin de rol van het eigen 'morele kompas'?[80] In het licht van dit hoofdstuk roept dit thema twee vragen op: moeten we ambtelijke tegenspraak zien als een aparte vorm van deskundigheid? En welke rol speelt het geweten van ambtenaren in de 'trechter' van de ambtelijke en politieke oordeelsvorming?

'Het leveren van tegenspraak' laat zich niet vatten als een bepaald soort deskundigheid, verbonden met een specifiek aspect van het overheidswerk ("Nu komen we in de fase van ambtelijke tegenspraak"). Open en onbevreesd adviseren is veeleer een organisch onderdeel van de continue interactie tussen bewindspersonen en hun adviseurs. Aan de andere kant zijn er natuurlijk wel concrete momenten waarop knopen moeten worden doorgehakt. In de aanloop daarnaartoe is het wenselijk en nuttig om alle argumenten pro en contra op een rijtje te zetten – bijvoorbeeld in een zogenoemde beslisnota –, óók als daarin elementen zitten die een bewindspersoon niet goed uitkomen. Op zulke momenten kan het best spannend en moeilijk worden, en soms is hier ook sprake van handelingsverlegenheid. Elke vorm van opleiding en hulp die bevordert dat een ambtelijke adviseur hierin effectief kan opereren zonder kleerscheuren op te lopen, is dan ook zeer welkom.

alternatieven, feiten en risico's. Op die manier wordt beter inzichtelijk en navolgbaar op basis van welke overwegingen beslissingen zijn genomen.

80 Van der Meulen & Jansen 2024.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 58 25-06-2025 12:17

De rol van het eigen geweten

In hoeverre mag een ambtenaar in zijn advisering naast professionele waarden ook zijn eigen geweten laten meespelen? Dit is een lastige kwestie waarop geen onwrikbare antwoorden kunnen worden gegeven. Het betoog in de hoofdtekst wijst echter wel in een bepaalde richting, namelijk deze: ethische en morele overwegingen zijn beslist van belang – sterker, zonder deze zou politiek niet kunnen bestaan – *maar zij verdienen geen status aparte*. Door ambtenaar te worden, treedt een burger toe tot een institutie waarvan de bestaansreden ligt in het empirische gegeven van maatschappelijke pluraliteit, inclusief pluraliteit in morele overtuigingen en ethische imperatieven. Natuurlijk is het best mogelijk dat bepaalde morele overtuigingen of ethische imperatieven in een concrete situatie beter zijn te verdedigen dan andere, maar geen enkele overtuiging of imperatief heeft *a priori* een hogere status of geldigheid dan andere. De kwaliteit van een advies, oordeel of besluit wordt daarom bepaald door de mate waarin zij recht doet aan *het totaal* van relevante inhoudelijke of normatieve overwegingen, en *niet* uitsluitend door hoe deze scoort op één specifieke morele of ethische maatstaf, bijvoorbeeld die van de ambtenaar in kwestie.

Wat betekent dit concreet voor de praktijk? Uiteraard moet de overheid zich houden aan de letter en zeker ook de geest van de wet. Ook moet zij de beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen. Maar daarmee lijkt het speelveld afgebakend. Als *binnen* deze grenzen een individuele ambtenaar zich op gewetensgronden echt niet kan verenigen met een advies, oordeel of besluit, dan rest hem of haar in laatste instantie weinig anders dan zich op dit onderwerp terug te trekken.[81] Een verstandige overheid biedt haar mensen daartoe ook enige ruimte en vrijheid.

2.5 De interactie met de maatschappelijke omgeving

De overheid is geen gesloten systeem maar staat continu in verbinding met de maatschappelijke omgeving. Deze 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, en in negatieve zin, doordat zij grenzen kan stellen aan de ruimte om te leren.

81 Zie Ellian 2024.

Corrigeren van vertekenende inbreng

Deskundigheid impliceert ook de bereidheid en het vermogen om de grenzen van het eigen weten en kunnen te zien, en de eigen inzichten steeds te toetsen aan en te verrijken met die in de buitenwereld. Een deskundige overheidsinstantie heeft daarom rijke vormen van consultatie van externe kennis tot een vast onderdeel van haar processen gemaakt.[82] Dat vraagt om een doelgerichte inzet en sturing. Het probleem daarbij is niet zozeer dat zonder dergelijke inspanningen de overheid volledig in het ongewisse zou blijven. Integendeel, via het middenveld, maatschappelijke organisaties en de nieuwsmedia melden zich talloze vormen van informatie spontaan bij de overheid. Het probleem is veeleer dat die informatie onvermijdelijk een zekere kleuring of zelfs vertekening kent.

Dit kan verschillende oorzaken hebben. Zo wordt het georganiseerde middenveld doorgaans bemenst door mensen die een hbo- of wo-opleiding hebben gevolgd, die bovendien vaak een leefstijl en wereldbeeld met elkaar delen. Hetzelfde geldt voor vormen van burgerbetrokkenheid die uitgaan van zelfselectie: het zijn vaak wat oudere, goed opgeleide en witte mannen die daar actief aan meedoen.[83] De nieuwsmedia focussen per definitie op wat 'nieuws' is: concrete zaken die *nu* gebeuren. Niettegenstaande de waardevolle verdieping die gedegen onderzoeksjournalistiek soms levert, hebben de media doorgaans minder oog voor meer abstracte en geleidelijke ontwikkelingen onder de oppervlakte. Dat geldt ook, en in onrustbarende mate, voor sociale media.[84] Systematisch onderzoek, bijvoorbeeld opiniepeilingen, kan wel enig tegenwicht bieden, maar beperkt zich doorgaans tot wat in cijfers valt uit te drukken. Bovendien zijn in de steekproeven mensen met een niet-Europese migratieachtergrond vaak zwaar ondervertegenwoordigd.

Kortom, een deskundige overheid realiseert zich dat zij verder moet kijken dan de kennis die zich uit eigener beweging aandient – of zich zelfs met enige stemverheffing en rumoer opdringt. Dit soort informatiegaring en consultatie kost wel de nodige tijd en middelen. Een paar telefoontjes met vaste contacten in het veld zijn doorgaans snel gepleegd, maar een systematischer raadpleging van een representatieve dwarsdoorsnee van de doelgroep vereist behoorlijk wat inzet, kennis en kunde. In vakkringen geldt de wijsheid: doe het goed of doe het niet.[85]

---

82 Van Gunsteren 1985; 't Hart et al. 1988; Macnamara 2015a; Bokhorst 2023.

83 Om die reden wordt sinds enige tijd meer gewerkt met vormen van consultatie en deliberatie die niet op zelfselectie zijn gebaseerd, maar op loting (randomisering) of juist op doelbewuste samenstelling van een min of meer representatief *demos* ('mini-public'). Daar zitten dan ook weer de nodige haken en ogen aan. Zie Hendriks 2024; Hendriks et al. 2024.

84 WRR 2024b.

85 Boogaard et al. 2024; Ettlinger & Michels 2025; Binnema et al. 2020.

Ruimte voor leren

Hoeveel deskundigheid de overheid ook aanboort en mobiliseert, en hoe lang zij daar ook op reflecteert, op enig moment moet zij toch een knoop doorhakken en overgaan tot daadwerkelijke actie. Niemand kan echter alles weten, vaak is er ook de tijd niet om alles uit te zoeken, en zelfs als die tijd er wel is, is de werkelijkheid vaak zo complex dat onvoorziene effecten kunnen optreden. De relevante vraag is daarom niet zozeer *of* er op enig moment fouten zijn gemaakt, maar of er *vermijdbare* fouten zijn gemaakt. Gaat het om falen dat volgde op een besluit waarbij de overheid daadwerkelijk alle relevante deskundigheden, perspectieven en partijen had betrokken? En kwam de overheid vervolgens na rijp beraad en uitputtende reflectie tot een afgewogen oordeel over 'wat te doen', maar ontstonden daarna toch problemen omdat de werkelijkheid nu eenmaal nooit volledig gekend en voorspelbaar is? Of gaat het om falen dat makkelijk te voorkomen was geweest als iedereen gewoon wat beter zijn werk had gedaan? Aan de eerste vorm van falen valt niet zoveel te doen, en deze is ook niet per definitie slecht. Integendeel, als goed wordt geanalyseerd waarom het allemaal verkeerd uitpakte, kan dat leiden tot meer inzicht, zodat een volgende keer wellicht meer succes wordt geboekt. Je leert over de wereld wanneer die juist anders blijkt te reageren dan vooraf verwacht.[86]

Kortom, een werkelijk deskundige, lerende overheid vereist een zekere tolerantie voor het eigen falen. Sterker nog, tot op zekere hoogte organiseert zij dat leren door falen juist doelbewust, door te experimenteren met verschillende, innovatieve werkwijzen.[87] Dit is niet alleen een opdracht voor de overheid zelf maar ook voor haar politieke en maatschappelijke omgeving. Als er onverhoopt dingen mis gaan, moet die omgeving ruimte bieden aan betrokkenen om met een zekere openheid en onbevooroordeelde blik te kijken *waarom* het verkeerd ging, zodat daarvan kan worden geleerd. Een maatschappelijke en politieke cultuur waarin alle aandacht is gericht op de verontwaardiging, de schuldvraag en de compensatie die moet worden geboden, is daarbij weinig behulpzaam.

2.6 Een breed perspectief op deskundigheid

In dit hoofdstuk hebben wij twee kernelementen van een 'deskundige overheid' onderscheiden:

- Een overheid *is* deskundig: er is een passende mix van deskundigheden aanwezig, die goed aansluit op haar taken en verantwoordelijkheden;
- Een overheid *handelt* deskundig: de beschikbare deskundigheid wordt ook daadwerkelijk benut in de oordeels- en besluitvorming van de overheid.

86 Iske 2018; Ansell 2011; Ansell & Bartenberger 2016.
87 Meijer & Van Bierlo 2014. Zie voorts https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/innovatie/.

In de discussie over de deskundigheid van overheden ging het de afgelopen jaren vooral over deskundig *zijn*. Personele kwesties stonden centraal. Werken er bij overheden 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?

In dit rapport wil de WRR beslist niet het grote belang van deze eerste dimensie ontkennen. Wel willen we het blikveld verruimen door ook nadrukkelijk de vraag over deskundig *handelen* onder ogen te zien. Want dát is waar het uiteindelijk om gaat. Overheden kunnen nog zoveel goede mensen in huis hebben, maar wordt er niets met hun kennis en kunde gedaan, dan is er nog niets gewonnen.

Wij gaan daarom uit van een *bredere* conceptie van deskundigheid. Bij deskundigheid gaat het om meer dan alleen vakinhoudelijke kennis. Het gaat om een brede mix van deskundigheden, inclusief kennis die niet zo makkelijk grijpbaar is: impliciete kennis die het product is van ervaring. Vervolgens moeten alle over de organisatie verspreide deskundigheden bijeen worden gebracht en tegen elkaar worden afgewogen, om te komen tot een zo goed mogelijk oordeel of besluit. Dit betekent dat deskundigheid niet alleen een kenmerk is van het individu maar ook van de organisatie *als geheel*. En om deskundig te kunnen handelen, moeten overheidsinstanties niet alleen een passende mix aan deskundigheden in huis hebben. Ook moeten ze deze deskundigheden als ingrediënten laten meegaan in de trechter van hun oordeelsvorming. Idealiter wordt vervolgens grondig gewikt en gewogen totdat hieruit een oordeel volgt dat maximaal recht doet aan al die ingrediënten. Hoe dit alles te bevorderen, is een organisatorisch en institutioneel vraagstuk. Zaken als aansturing, cultuur, regels en voorzieningen spelen daarbij een grote rol. Alleen als die op orde zijn, kan je zeggen dat niet alleen de individuele medewerker maar ook de organisatie deskundig is.

Wie de deskundigheid van overheden wil verbeteren, moet dus verder kijken dan alleen de poppetjes. Minstens zo belangrijk zijn processen en procedures, structuur en cultuur, aansturing en *incentives* – al die factoren die beïnvloeden in hoeverre de verschillende deskundigheden samenkomen aan de tafels waaraan de besluiten worden genomen. Deskundigheid is dus ook een *organisatieopgave*. Het schema in figuur 2.2 vat de redenering samen.

Figuur 2.2 Naar een breed perspectief op deskundigheid

	Nauw perspectief		Breed perspectief
Betekenis	Deskundigheid verwijst naar het bezitten van bepaalde kennis en vaardigheden (deskundig zijn)	→	Deskundigheid verwijst **ook** naar weloverwogen en competent optreden (deskundig handelen)
Soorten	Deskundigheid is vooral: – vakdeskundigheid – wetenschappelijke kennis	→	Deskundigheid is **ook**: – veld-, proces- en uitvoerings-deskundigheid – professionele en ervaringskennis
Locus	Deskundigheid is een kenmerk van het individu. Beschikt hij of zij over de juiste kennis en vaardigheden?	→	Deskundigheid is **ook** een kenmerk van de organisatie. Worden alle relevante deskundigheden daadwerkelijk samengebracht en vertaald in een goed oordeel en besluit?
Opgave	Versterking van deskundigheid is een HR-opgave: hoe zorgen we dat we voldoende goede mensen binnenhalen, vasthouden en zo nodig verder opleiden?	→	Versterking van deskundigheid is **ook** een organisatie-opgave: hoe zorgen we voor zodanige aansturing, procedures en prikkels dat alle relevante deskundigheden ook echt worden samengebracht en benut?

Daar blijft het niet bij. We hebben in paragraaf 2.5 laten zien dat er ook een rol is weggelegd voor de bredere omgeving. Deze moet een overheid namelijk de speelruimte bieden om haar deskundigheid op peil te houden en verder te ontwikkelen. Een deskundige overheid gaat steeds weer actief op zoek naar relevante deskundigheid in de buitenwereld, maar die zoektocht kost tijd en geld. Die moeten de overheid dan wel worden gegund. Bovendien is een zeker realisme van belang ten aanzien van de mogelijkheid van falen. Een overheid kan alleen leren als er voldoende ruimte wordt geboden om open te onderzoeken hoe iets beter kan.

In de volgende vier hoofdstukken beschrijven wij de staat van de deskundigheid bij de gemeentelijke en landelijke overheden: in hoeverre is er ambtelijk (hoofdstuk 3), politiek en bestuurlijk (hoofdstuk 4) sprake van een goede deskundigheidsmix, hoe wordt deskundigheid van buiten betrokken (hoofdstuk 5), en in welke mate benutten overheden beschikbare deskundigheid in hun handelen (hoofdstuk 6)?

Overheidslagen en -onderdelen die we hier niet behandelen, kunnen ook zelf met het denkraam van dit rapport aan de slag. In kader 2.3 presenteren we dit in de vorm van een diagnostische zelftest.

Kader 2.3 De staat van deskundigheid opmaken: een 'zelf-test'

Wie binnen het *eigen* onderdeel van de overheid een analyse wil maken van de sterktes en zwaktes in de aanwezige deskundigheid, kan wellicht de hier gepresenteerde 'zelf-test' gebruiken. De onderstaande vragen zijn bedoeld als startvragen om het interne gesprek over de eigen deskundigheid op gang te brengen. Daarbij is het uitgangspunt: het gaat niet alleen om de beschikbaarheid van deskundigheid (deskundig *zijn*), maar ook om een goede benutting daarvan (deskundig *handelen*).

Beschikbaarheid: hebben we een passende deskundigheidsmix?

- Hebben we de juiste typen van deskundigheid in huis? Weten we als afdeling of onderdeel voldoende over de vakinhoud, de relevante processen, het veld en de uitvoering? Welke specialismen zijn voor onze organisatie in het bijzonder van belang? Hoe wordt voorkomen dat deze kennis bij wisseling van medewerkers verloren gaat?
- Laten we ons voeden door voldoende verschillende bronnen en soorten van kennis? In hoeverre maken we gebruik van wetenschappelijke kennis, van praktische kennis van professionals, en van ervaringskennis van de doelgroepen? Welke mechanismen hebben we in huis om mogelijke vertekeningen in die soorten van kennis te kunnen corrigeren?
- Hoeveel ervaring hebben we in huis? Is er een goede balans tussen enerzijds vers bloed met een frisse blik en anderzijds door de wol geverfde krachten met goed ontwikkelde intuïtie en vingertoppengevoel voor wat je wel en niet moet doen? Wordt hun ervaring ook overgedragen op de jongere en nieuwere medewerkers?

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v[illegible]_NB.indd 64 25-06-2025 12:17

– Is er een goede balans tussen wat we zelf in huis halen en wat we van buiten halen? Hebben we voldoende basisdeskundigheid om externe deskundigheid succesvol te kunnen inschakelen, beoordelen en benutten?

Benutting: maken we op goede manier gebruik van alle elementen van de mix?

– Weten informatie en kennis tijdig en onvervormd de weg te vinden naar de plaatsen waar de besluiten worden genomen? In hoeverre vormen de grenzen van kokers en de afstand tussen beleid en uitvoering hier een obstakel? Wat is hierin de rol van materiële en immateriële beloningsprikkels? Helpen die of vormen ze juist een obstakel?
– Worden al deze deskundigheden op de plaatsen waar de besluiten worden genomen, ook echt gehoord, serieus genomen en passend meegewogen? Of leggen sommige deskundigheden meer gewicht in de schaal dan andere? Wie zitten er wel en niet aan tafel?
– Is er voldoende tijd om alle kennis te verzamelen en te komen tot een 'alles in overweging genomen' zorgvuldige afweging? Of worden al knopen doorgehakt (of afgedwongen) nog voordat de betrokkenen alles fatsoenlijk hebben kunnen wikken en wegen?

De overkoepelende toetssteen

Alles overziend: hebben we het bovenstaande zo georganiseerd dat we:

– De taken en verantwoordelijkheden van onze afdeling of organisatie goed kunnen uitvoeren?
– Goed kunnen samenwerken met en tegenspel kunnen leveren aan de actoren binnens- en buitenshuis?

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 65 25-06-2025 12:17

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v6_NB.indd 66 25-06-2025 12:17

3. Ambtelijke deskundigheid

3.1 Inleiding

Hoe is het gesteld met de beschikbaarheid van deskundigheid in de ambtelijke dienst? In dit hoofdstuk buigen we ons over deze vraag. Van de vier Nederlandse bestuurslagen – Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen – beperken we ons vanuit praktische overwegingen tot het Rijk en de gemeenten. Dat zijn immers de grootste bestuurslagen in zowel omvang van de takenpakketten als aantallen medewerkers. We baseren de schets van dit deskundigheidslandschap op verschillende bronnen. Naast wetenschappelijke en 'grijze' literatuur, zijn gesprekken met mensen die werken in of met het openbaar bestuur een belangrijke bron van informatie geweest (voor een overzicht van gesproken personen, zie bijlage 1). Ook bouwen we hier voort op de inzichten uit de working papers die in het kader dit rapport geschreven zijn.[88]

3.2 Rijksoverheid: hoge roulatie, nadruk op procesdeskundigheid

In deze paragraaf richten we onze blik op de Rijksoverheid. We kijken met name naar de manier waarop deze haar personeel aantrekt, beloont, opleidt en ontwikkelt. Een van de belangrijkste inzichten is dat het loopbaan- en ontwikkelbeleid van de overheid meer gericht is op het ontwikkelen van procesvaardigheden en minder op het verdiepen van inhoudelijke kennis. Dat komt onder andere doordat de focus ligt op een snelle roulatie van ambtenaren tussen verschillende beleidsterreinen, waardoor het weinig loont om expert te worden op een specifiek beleidsterrein.

Tekorten op specifieke deelterreinen

Een belangrijke conclusie uit de deelstudies die we hebben uitgevoerd, is dat er geen sprake is van een algeheel tekort aan ambtelijke deskundigheid. Onze gesprekspartners benadrukten vaak dat er bij de overheid veel competente en gedreven ambtenaren werken. Wel zijn er zorgen over actuele en dreigende tekorten aan vakdeskundigheid op bepaalde terreinen.
Zo lijkt het de Rijksoverheid niet te lukken om voldoende gekwalificeerde ICT'ers in huis te halen. Dit is onder andere te zien aan de uitgaven aan inhuur van externe ICT-medewerkers, die de afgelopen jaren sterk zijn gestegen. In 2023 had het Rijk een kleine 10.000 eigen ICT'ers in dienst, en huurde ze daarnaast circa 8.000 externe ICT'ers in. Deze afhankelijkheid van externe medewerkers is een reëel gevaar voor de eigen deskundigheid van de overheid

88 In het bijzonder Bokhorst & Engbersen 2024 en De Jonge 2024. Zie voor een overzicht van de working papers (en andere publicaties binnen dit project): https://www.wrr.nl/adviesprojecten/de-deskundige-overheid/documenten.

op dit gebied.[89] Er zijn dan ook talloze voorbeelden van ICT-projecten waarbij de overheid serieuze fouten heeft gemaakt (zie kader 3.1). Het is moeilijk aan te tonen dat deze missers een direct gevolg waren van een tekort aan deskundige medewerkers, maar de combinatie van herhaaldelijk overheidsfalen en een grote afhankelijkheid van externe inhuur is wel een duidelijk signaal dat de vakdeskundigheid op het gebied van ICT bij het Rijk kwetsbaar is.

Kader 3.1 Overheid, ICT en algoritmen

In 2014 initieerde het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een ICT-systeem om bestanden en persoonsgegevens te koppelen en met een algoritme te analyseren om fraude op te sporen op het terrein van uitkeringen, toeslagen en belastingen: Systeem Risico Indicatie (SyRI). In 2020 oordeelde de rechtbank dat de wetgeving die de inzet van SyRI regelt, in strijd is met het recht op respect voor het privéleven uit het Europees Verdrag voor de Rechten voor de Mens.[90] SyRI was niet het enige algoritme waar de overheid de mist mee inging. In 2021 stelde de Algemene Rekenkamer dat het de overheid aan overzicht ontbreekt om algoritmen verantwoord te kunnen gebruiken en dat een betere kwaliteitscontrole vereist is. Het gebrek aan interne deskundigheid zorgt er bovendien voor dat zij ongewenst afhankelijk is van externe deskundigheid.[91]

SyRI past in een lange lijst van ICT-projecten van de overheid die stranden door juridische, technische of financiële problemen.[92] Ondanks een parlementaire onderzoekscommissie ICT-projecten,[93] een vaste Kamercommissie Digitale Zaken,[94] een adviescollege voor ICT-toetsing[95] en een ICT-dashboard[96] blijven mislukte ICT-projecten de overheid jaarlijks meer dan een miljard euro kosten.[97]

89 ABDTOPConsult 2024b.
90 https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ecli:nl:rbdha:2020:865
91 Algemene Rekenkamer 2021.
92 Hartholt 2022.
93 Commissie-Elias 2014.
94 www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/diza
95 www.adviescollegeicttoetsing.nl/
96 https://rijksictdashboard.nl/
97 Olsthoorn & Kakebeeke 2018; Hartholt 2023.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 68 25-06-2025 12:17

Een van de redenen waarom het de overheid niet lukt om voldoende ICT'ers aan te trekken, is de sterke concurrentie vanuit het bedrijfsleven (zie ook kader 3.2 over de positie van de overheid als werkgever). Uit onderzoek blijkt dat de Rijksoverheid voor de meeste ICT-functies een boven marktconform salaris betaalt. Dit geldt echter niet voor de hogere en vaak meer gespecialiseerde functies, in schaal 13 en 14. Daar liggen de salarissen van het Rijk op of onder de beloning in de marktsector.[98] Overheidsmanagers kunnen voor deze schaarse functies een arbeidsmarkttoelage inzetten om de arbeidsvoorwaarden aantrekkelijker te maken, maar opvallend genoeg gebeurt dit nog maar weinig: 1,1 procent van alle ICT'ers bij de overheid krijgt een arbeidsmarkttoelage.[99]

Het salaris is echter niet de enige en wellicht ook niet de belangrijkste reden waarom ICT'ers wel of juist niet voor een baan bij de overheid kiezen. ICT'ers waarderen bijvoorbeeld het feit dat de overheid een goede balans biedt tussen werk en privé. Ook ervaren ze meer ruimte voor hun expertise, omdat zij minder afhankelijk zijn van opdrachtgevers en commerciële belangen. Tegelijkertijd zijn de werkwijze en cultuur binnen het Rijk, die als traag en bureaucratisch worden ervaren, redenen om te vertrekken. Eén van de gesprekspartners in een onderzoek van ABDTOPConsult vat het als volgt samen: "Mensen vertrekken bijna nooit om de centjes. Wel omdat ze de overheid te stroperig vinden."[100]

Een ander beleidsdomein waar een tekort aan vakdeskundigheid bestaat, is de ruimtelijke ordening. Zoals we in hoofdstuk 1 bespraken, heeft dit te maken met de rigoureuze afbouw van ambtelijke deskundigheid die op dit gebied heeft plaatsgehad. Nu er de laatste jaren weer grotere beleidsambities zijn op dit terrein, blijkt het lastig om op korte termijn voldoende gekwalificeerd personeel in huis te halen.[101] Met name op lokaal niveau is er een acute personeelsnood (in paragraaf 3.3 gaan we daar verder op in).

Kader 3.2 De overheid als werkgever

Goed werkgeverschap biedt weliswaar geen garantie voor een deskundig personeelsbestand, maar het is wel een noodzakelijke voorwaarde daarvoor. Een belangrijk onderdeel van dat goede

98 Berenschot 2023.
99 ABDTOPConsult 2024b: 32.
100 ABDTOPConsult 2024b: 32.
101 Buitelaar 2024.

werkgeverschap is het bieden van aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden.[102] De overheid moet immers kunnen concurreren met andere sectoren om schaarse vormen van deskundigheid in huis te halen. Daarnaast is ook de tevredenheid en de motivatie van ambtenaren relevant. Ontevreden werknemers vertrekken immers sneller dan tevreden werknemers, waardoor ook hun deskundigheid verloren gaat. Bovendien is een ontevreden en gedemotiveerde werknemer minder geneigd om zijn of haar deskundigheid daadwerkelijk in te zetten of verder te ontwikkelen ten behoeve van de organisatie. Ook werkplezier en motivatie zijn dus belangrijke voorwaarden om deskundigheid te behouden, benutten en versterken.

Hoe verhouden de ambtenarensalarissen zich tot de beloning in de private sector? Onderzoek wijst uit dat zowel de landelijke als de decentrale overheden gemiddeld genomen concurrerende arbeidsvoorwaarden bieden. De lonen zijn vrijwel gelijk aan die voor vergelijkbare banen in de private sector, en de secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals vakantie-uren en verlofregelingen, zijn doorgaans ruimer.[103] Medewerkers bij de overheid zijn dan ook overwegend tevreden met hun arbeidsvoorwaarden, zo blijkt uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden.[104] Voor bijna alle primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals het salaris, de pensioenregeling, mogelijkheden om in deeltijd te werken, thuis te werken of zelf de werktijden te bepalen, geldt dat medewerkers in het openbaar bestuur bovengemiddeld tevreden zijn.

Wel zijn er verschillen tussen diverse typen banen bij de overheid. Zo liggen de lonen voor de laagst betaalde banen een stuk hoger bij de overheid, terwijl de hoogst betaalde functies juist beter worden beloond in het bedrijfsleven.[105] Ook specialistische functies worden bij de overheid relatief minder hoog beloond dan in de private sector.[106] Dat kan betekenen dat het voor de overheid moeilijk is om mensen met specialistische vakdeskundigheid te werven.

---

102 Hoewel de inhoud en het maatschappelijk belang van het werk belangrijke drijfveren zijn voor ambtenaren, is ook de hoogte van het loon een sterke pullfactor. In 2022 noemde 38 procent van de (instromende) ambtenaren het salaris als een relevant motief in hun baankeuze. Vooral voor jongere werknemers speelt de beloning een belangrijke rol in de baankeuze. Zie BZK 2022b: 49 en Sodderland et al. 2019.

103 Heyma et al. 2023.

104 Van den Heuvel et al. 2024: 71–73.

105 Biesenbeek 2023.

106 Zandvliet et al. 2020.

Bovendien zijn er beloningsverschillen tussen verschillende overheidsorganisaties. Zo kunnen kleine gemeenten vaak minder hoge salarissen bieden dan grotere gemeenten, wat tot problemen rond het werven en vasthouden van medewerkers kan leiden (zie ook paragraaf 3.3). Een ander punt van discussie is de kloof tussen salarissen aan de beleidsmakende en de beleidsuitvoerende kant van de overheid.[107] De relatief lagere beloning zou het werk in de uitvoering minder aantrekkelijk maken, waardoor deze onderdelen van de overheid meer moeite hebben om gekwalificeerde mensen te werven en te behouden. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) pleit er dan ook voor om de salarissen van ambtenaren bij ministeries en uitvoerende organisaties gelijk te trekken. Vooral de 'frontlijnmedewerkers' – mensen die in direct contact staan metten behoeve van de organisatie.burgers – moeten er volgens de rob op vooruit gaan.[108]

De financiële beloning is echter niet de enige reden waarom mensen wel of niet kiezen voor een baan bij de overheid. Mensen die voor de overheid werken, doen dat vaak vanuit een intrinsieke motivatie. De inhoud van het werk en het maatschappelijk belang zijn de belangrijkste instroommotieven. De overheid wordt over het algemeen gezien als een aantrekkelijke en populaire werkgever.[109]

Meer dan acht op de tien medewerkers in het openbaar bestuur is tevreden met hun baan en met het team waarin zij werken. Vooral de mate van zelfstandigheid, de samenwerking met collega's en de inhoud van het werk beoordelen zij positief. Over de informatie en communicatie binnen de organisatie, de resultaatgerichtheid van de organisatie en de mate van invloed die ze hebben, zijn de medewerkers het minst tevreden. Onvrede over de cultuur en werkwijze van de overheid is de meest genoemde reden om te vertrekken.[110]

107 Zie bijvoorbeeld Werk aan Uitvoering 2024: 24.
108 ROB 2024: 80.
109 Stichting A&O fonds Gemeenten & Motivaction International B.V. 2023.
110 BZK 2022b.

Roulatiebeleid gericht op flexibele inzetbaarheid

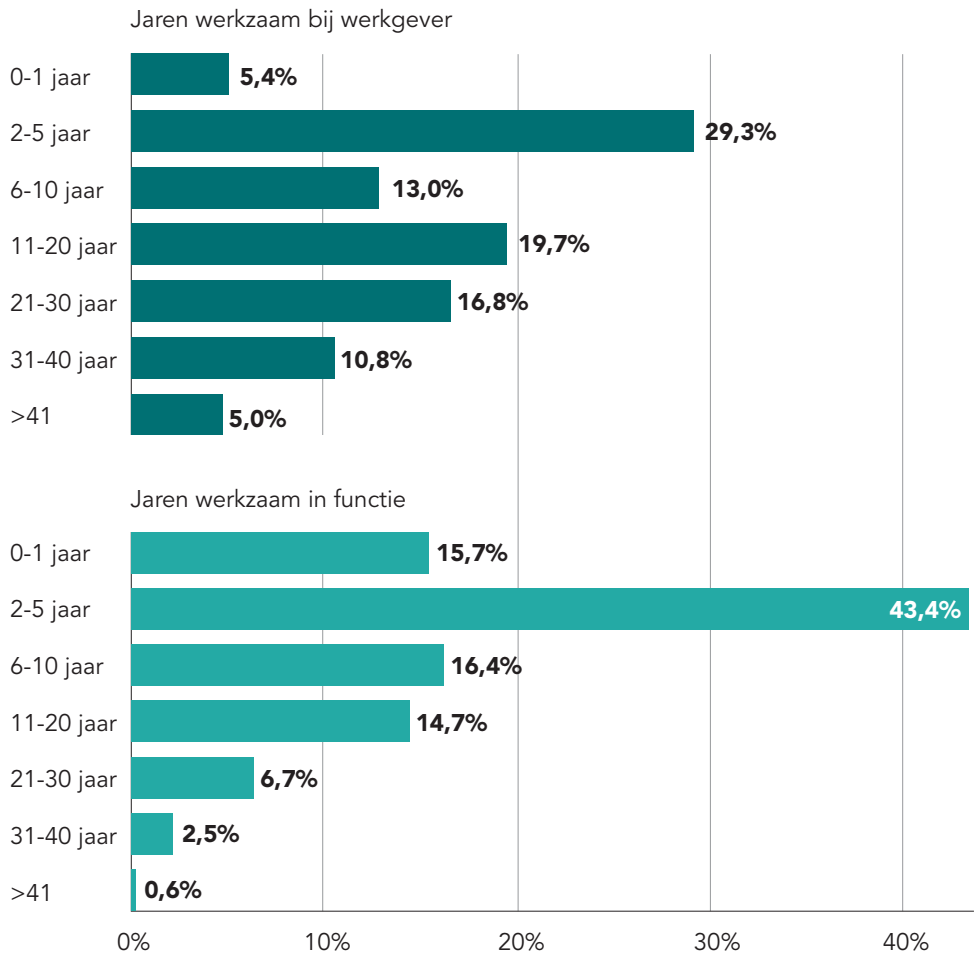
Ambtenaren wisselen gedurende hun loopbaan regelmatig van functie. Het kan goed zijn voor de ontwikkeling van medewerkers om verschillende onderdelen van de overheid te leren kennen, of om een tijdje in de private sector te werken. Een zeker niveau van doorstroom in een organisatie biedt ruimte voor nieuwe ideeën. Verloop van personeel kan echter ook de deskundigheid van de overheid in gevaar brengen. We gaven in hoofdstuk 2 aan dat bepaalde vormen van deskundigheid, die geworteld zijn in jarenlange professionele ervaring, tijd nodig hebben om zich te ontwikkelen. In een organisatie met een hoge omloopsnelheid zijn die vormen van deskundigheid minder sterk aanwezig. Een hoog niveau van roulatie tussen verschillende beleidsterreinen lijkt met name schadelijk voor domeinspecifieke vak- en velddeskundigheid. Dat is immers deskundigheid die wordt opgebouwd binnen een bepaald beleidsterrein en niet of nauwelijks overdraagbaar is naar andere domeinen.

De overheid is dus gebaat bij een balans tussen mobiliteit en stabiliteit in het personeelsbestand. Hoe ziet de huidige balans eruit? In 2022 was zo'n 60 procent van de rijksambtenaren hooguit vijf jaar actief in de functie die ze op dat moment hadden. Ongeveer een kwart was al elf jaar of langer werkzaam in dezelfde functie. Zie figuur 3.1.

Het personeelsverloop bij het Rijk is de afgelopen jaren toegenomen: in 2015 stroomde 4,5 procent van het personeel uit, in 2023 was dat 6,9 procent.[111] Het toegenomen verloop wordt door 55 procent van de overheidswerkgevers als een probleem gezien – dat is een hoger percentage dan in alle andere sectoren.[112]

111 BZK n.d.-c.
112 Wester 2024.

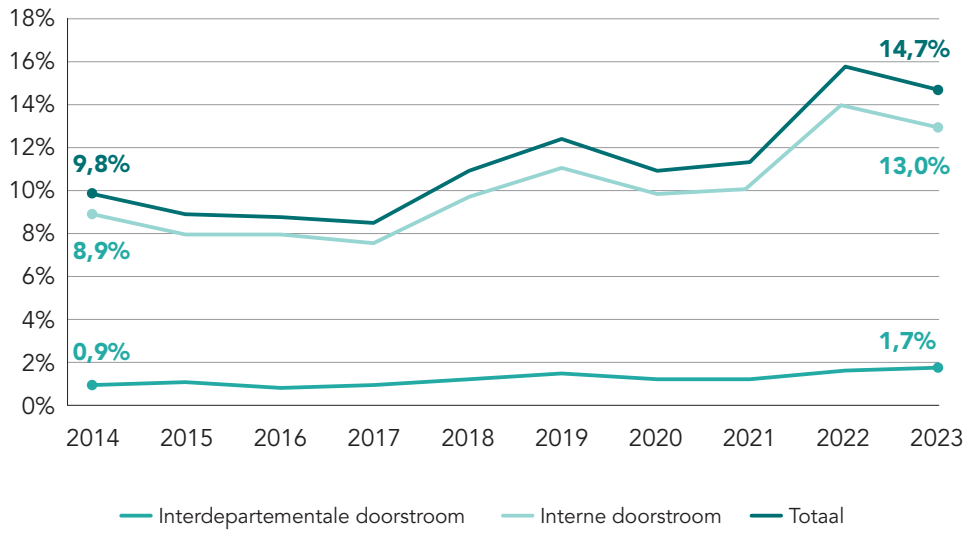
Figuur 3.1 Aanstellings- en functieduur van rijksambtenaren in 2022



Bron: data uit het Werkonderzoek, een enquête onder ruim 100.000 ambtenaren

Ook de interne mobiliteit van rijksambtenaren is de afgelopen jaren gestegen. In 2014 wisselde zo'n 10 procent van het personeelsbestand van baan (binnen het Rijk), in 2023 was dat ongeveer 15 procent (zie figuur 3.2). Daarbij gaat het voor het grootste deel om roulatie binnen hetzelfde ministerie (interne doorstroom). Kijken we specifiek naar de groep beleidsambtenaren, dan valt op dat zij aanzienlijk vaker van departement wisselen dan andere groepen medewerkers.[113]

Figuur 3.2 Mobiliteitspatronen rijksambtenaren



Bron: BZK 2024b: 11

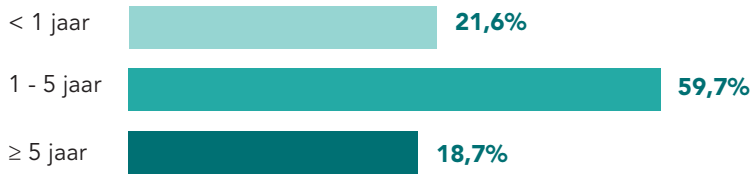
In de hogere regionen is de zittingsduur van ambtenaren een stuk lager dan in de rest van de organisatie. Dat blijkt uit cijfers van de Algemene Bestuursdienst (ABD), waar alle ambtenaren vanaf schaal 15 onder vallen. Ruim vier op de vijf ABD'ers zat in 2023 vijf jaar of korter op de huidige functie (zie figuur 3.3).[114]

113 In 2019 (het meest recente jaar waarvoor deze cijfers beschikbaar zijn) was het percentage interdepartementale doorstroom 4,1 procent onder beleidsambtenaren tegenover 1,4 procent onder ambtenaren in het algemeen. Zie BZK 2020: 11.

114 Dat gold voor 81,3 procent, om precies te zijn. Dat is ruim 20 procentpunt meer dan in de ambtenarij als geheel (zie figuur 3.2).

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 74 25-06-2025 12:17

Figuur 3.3 Zittingsduur van topambtenaren bij de Algemene Bestuursdienst (per augustus 2023)



Bron: Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst 2023: 27

Hoewel de cijfers niet aangeven of deze wisselingen *binnen* een beleidsterrein of ministerie plaatsvinden of daar*tussen*, stappen deze topambtenaren in de praktijk vaak over van de ene organisatie (en sector) naar de andere. Deels zit dat ingebakken in de logica van de ABD zelf. Een van de redenen om de ABD in de jaren negentig op te richten was namelijk de wens om verkokering tegen te gaan, door ervoor te zorgen dat er meer roulatie tussen de beleidsdomeinen zou ontstaan (zie ook kader 3.3).

De ABD werkte daartoe tot voor kort met het zogenoemde 3-5-7-model. Dit houdt in dat topambtenaren zich na drie jaar in een functie gaan oriënteren op een volgende stap en na vijf tot zeven jaar daadwerkelijk van baan wisselen.[115] In de praktijk wisselen ze ruim binnen de zeven jaar: in 2023 was de gemiddelde zittingsduur van de ABD'ers 4,5 jaar (bij het verlaten van de functie).[116]

Kader 3.3 De Algemene Bestuursdienst en roulatie van topambtenaren

Waarom spoort de ABD topambtenaren aan om tussen vijf en zeven jaar van baan te wisselen? Dat heeft te maken met de redenen waarom de ABD in de jaren negentig werd opgericht. In die tijd waren er op sommige ministeries topambtenaren die zo lang op dezelfde plek werkten dat ze machtiger werden dan de minister zelf, wat een belemmering vormde om politieke ambities te realiseren. Daarnaast was er sprake van verkokerde loyaliteiten en denkpatronen omdat carrièrepaden vaak binnen een departement bleven. Tot slot was er de wens om het management te professionaliseren, in lijn met de principes van het

115 Noordegraaf et al. 2020: 120.
116 Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst 2023: 26.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 75 25-06-2025 12:17

New Public Management-denken dat in die tijd opkwam. Een systeem waarin topambtenaren rouleren tussen departementen en werden getraind in managementvaardigheden, moest voor deze problemen een oplossing bieden.[117] Met andere woorden: het roulatiesysteem is een inherent onderdeel van de *raison d'être* van de ABD.

Dankzij het 3-5-7-systeem is het eerste doel van de ABD – voorkomen dat ambtenaren te lang blijven zitten op een departement – in ieder geval behaald. 'Koninkrijken' van topambtenaren die tien jaar of langer op hun functie verblijven, komen niet meer voor. Het probleem is eerder omgekeerd: de focus op mobiliteit en brede inzetbaarheid heeft geleid tot verlies van diepe inhoudelijke en sectorale kennis. Een topambtenaar die elke vier à vijf jaar van departement wisselt, heeft minstens een jaar nodig om enigszins 'aan de maat te komen' in de opbouw van inhoudelijke expertise, relatienetwerken en (zelf)vertrouwen. Op moment van vertrek heeft deze op zijn hoogst 2 tot 2,5 jaar kunnen 'pieken'. Daarna begint de cyclus van vacuüm-aantreden-inwerken-bijleren-taakvolwassenheid-vertrek alweer opnieuw. Daarbij komt dat er ook topambtenaren zijn die, gegeven de focus op snelle roulatie, hun toegevoegde waarde niet aan inhoudelijke expertise willen ontlenen en deze vooral zoeken in generieke managementkwaliteiten en politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Of dergelijke 'inhoudsluwe' ambtelijke leiders erin slagen een goed oordeelsvermogen en (intern en extern) voldoende gezag te verwerven, is twijfelachtig.

Inmiddels is de ABD-systematiek aangepast om de gemiddelde zittingsduur (iets) te verhogen. Sinds medio 2022 geldt dat ABD'ers in principe minstens vier jaar op een functie moeten blijven. Ook is het inmiddels mogelijk om, onder voorwaarden, de zittingsduur te verlengen tot langer dan zeven jaar.[118] In een recente Kamerbrief gaf minister Uitermark van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan dat zij de functie-roulatie van topambtenaren wil inperken. Ze wil in de toekomst meer nadruk leggen op "inhoudelijke deskundigheid in de ambtelijke top, kennis van de praktijk en rechtsstatelijk besef".[119]

117 Noordegraaf et al. 2020: 34.
118 Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst 2023.
119 Tweede Kamer der Staten-Generaal 2025a.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 76 25-06-2025 12:17

Niet alleen topambtenaren worden aangespoord om tussen departementen te rouleren. Ook van beleidsambtenaren in lagere schalen wordt verwacht dat ze regelmatig van beleidsterrein wisselen, zo blijkt uit het strategisch personeelsbeleid van het Rijk. Daarin wordt weliswaar gesproken van een overheidsorganisatie die zowel 'robuust' als 'flexibel' is, maar in de concrete uitwerking daarvan ligt toch vooral de nadruk op flexibiliteit.[120] "De taken en werkzaamheden van beleidsmedewerkers en beleidsondersteuners zijn vaak vergelijkbaar, onafhankelijk van het beleidsterrein, en toepasbaar op meerdere beleidsterreinen", valt te lezen in dit strategisch personeelsbeleid.[121] Daarom wordt van beleidsambtenaren brede inzetbaarheid verwacht. Het 3-5-7-model wordt ook voor hen als leidend principe in het loopbaanbeleid gezien. Medewerkers vanaf schaal 12 worden gestimuleerd om verschillende afdelingen en departementen te leren kennen. Op termijn kan ervaring binnen meerdere rijksonderdelen zelfs een voorwaarde zijn om voor een functie in schaal 13 en hoger in aanmerking te komen. Kortom: het huidige personeelsbeleid van het Rijk zet sterk in op flexibele inzetbaarheid van medewerkers, en minder op continuïteit of inhoudelijke verdieping. Daarmee wordt de nadruk gelegd op de ontwikkeling van procesdeskundigheid, die op verschillende beleidsterreinen inzetbaar is, en minder op vak- of velddeskundigheid, die per domein verschilt.

Beperkte ruimte voor verdieping van vakdeskundigheid

Verschillende recente publicaties koppelen de roulatiepatronen van ambtenaren aan een afname van vakdeskundigheid: inhoudelijke kennis van een beleidsdomein. Zo schrijft de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI):

> *"Door deze hogere omloopsnelheid kunnen topambtenaren onvoldoende inhoudelijke expertise opbouwen op de beleidsdossiers waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Hierdoor kunnen zij moeite hebben om patronen te ontwaren in beleid en regelgeving. Ook maakt hun korte verblijf op een post (en daarmee op een dossier) het leren van fouten lastig. Tot slot is het lastig voor topambtenaren om tegenwicht te bieden aan plannen van een minister wanneer het ze ontbreekt aan voldoende kennis van het beleidsveld."*[122]

In een rapport schetst ABDTOPConsult een vergelijkbaar beeld: "De toegenomen mobiliteit op alle ambtelijke niveaus in combinatie met toenemende politieke invulling van hun rol maakt het ook lastiger om kennis bij de

120 Zie ook Van der Meer 2021: 243. "Veel beleid is gericht op de bevordering van de mobiliteit."
121 BZK 2018: 28.
122 AWTI 2021: 23. Zie ook ROB 2022; Rathenau Instituut 2020a.

beleidsontwikkeling optimaal te benutten." Ook benoemen de auteurs dat de roulatie ten koste gaat van het 'beleidsgeheugen'. Dit bemoeilijkt de contacten tussen de departementen: "standaard beginnen interdepartementale overleggen met een voorstelrondje", aldus een van de gesprekspartners in het onderzoek.[123]

Uit onze deelstudies blijkt eveneens dat de hoge roulatiesnelheid een risico vormt voor de ontwikkeling en het behoud van vakdeskundigheid op de departementen. Zo bestaan er in het sociaal domein nogal wat zorgen over de doorloopsnelheid van ambtenaren. De overgrote meerderheid van onze gesprekpartners was van mening dat grenzen moeten worden gesteld aan de snelle roulatie van zowel leidinggevenden als beleids- en uitvoeringsfunctionarissen binnen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) en gemeenten. In maart 2024 waren de 23 directeuren op het ministerie van szw gemiddeld twee jaar en zes maanden in functie. Wel werkten ze gemiddeld zes jaar op het ministerie. Over hun hele carrière gezien wisselden deze directeuren gemiddeld elke 2,8 jaar van baan.[124]

De hoge mobiliteit wordt in verband gebracht met een zwakke, vluchtige kennisbasis. Een van de gesprekspartners wijst op het gebrek aan borging van relevante beleidskennis door het hoge verloop:

> *"Ik zag in mijn tijd op het ministerie dat de knappe koppen snel gingen switchen tussen onderwerpen. De vakkennis wordt eerst heel snel opgebouwd, maar verdiept zich onvoldoende. (…) Een directeur die er wat langer zit, weet welke kennis er is bij wie en brengt dat bij elkaar, maar nieuwe mensen weten dat niet. Mooie opdrachten om beleid fundamenteel te doordenken gaan naar veelbelovende mensen die weer weggaan als ze een succes hebben gemaakt van hun project en promotie maken of iets anders gaan doen. Maar twee jaar later weet niemand meer wat van zo'n traject, omdat de mensen dus weer weg zijn."*

Dit wil overigens niet zeggen dat roulatie per definitie slecht is voor de deskundigheid van de organisatie. Wel is duidelijk dat het type roulatie dat momenteel wordt aangemoedigd, ten koste gaat van vakdeskundigheid en domeinspecifieke professionele ervaring.

123 Zie ook Van der Meer 2021: 243. "Mobiliteit (…) kan afbreuk doen aan de ambtelijke deskundigheid en te veel nadruk op een op procedure en management gerichte invulling van het ambtenaarschap opleveren."

124 Bokhorst & Engbersen 2024.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 78 25-06-2025 12:17

In onze gesprekken stelden (top)ambtenaren regelmatig een andere vorm van roulatie voor, die in de praktijk nog minder lijkt voor te komen. Namelijk: niet tussen verschillende beleidsdomeinen, maar tussen de verschillende overheidsorganisaties in hetzelfde domein. Dan gaat het bijvoorbeeld om roulatie tussen de beleidskern van een departement en een uitvoeringsorganisatie. Dit type roulatie zou de vak-, veld- en uitvoeringsdeskundigheid juist kunnen bevorderen. Beleidsmakers die de uitvoeringspraktijk kennen, zijn immers beter in staat om uitvoerbaar beleid te maken. En wanneer beleidsmakers langer in hetzelfde beleidsdomein blijven werken, hebben ze meer tijd en meer prikkels om hun vak- en velddeskundigheid op dat terrein verder te ontwikkelen. Hetzelfde geldt voor de roulatie van medewerkers tussen de verschillende bestuurslagen – bijvoorbeeld tussen gemeenten en het Rijk. Dit zou bovendien de samenwerking tussen de overheden kunnen verbeteren.[125]

Procesdeskundigheid boven vakdeskundigheid

Het personeelsbeleid moedigt ambtenaren dus eerder aan om zich te ontwikkelen als flexibele generalist dan als inhoudelijk specialist. Dit past in een bredere dynamiek binnen de overheid waarin de focus meer op generieke procesdeskundigheid ligt dan op domeinspecifieke vak- of velddeskundigheid.

Dat blijkt bijvoorbeeld uit het functiegebouw van het Rijk. Het lijkt moeilijk om binnen een overheidsorganisatie door te groeien tot de hoogste salarisschalen zonder daarbij managementtaken te krijgen. Dit kan een belemmering zijn voor medewerkers die weinig leidinggevende kwaliteiten hebben, maar wel uitblinken in inhoudelijke vakdeskundigheid.

Verschillende adviesraden wijzen er ook op dat inhoudelijke verdieping wordt ondergewaardeerd. "Vaak horen we dat het binnen ministeries ontbreekt aan voldoende inhoudelijke deskundigheid", constateren onderzoekers van het Rathenau Instituut. "De politiek-strategische vaardigheden van beleidsmedewerkers kunnen immers op meer waardering rekenen dan hun inhoudelijke kennis."[126] De ROB en de AWTI komen tot vergelijkbare conclusies.[127] Zij koppelen deze ontwikkeling aan de opkomst van het *New Public Management* in de jaren tachtig en negentig. Deze ging gepaard met een afslanking van het

125 Dit blijkt ook uit gesprekken die ABDTOPConsult voerde in het kader van het onderzoek 'De vrijblijvendheid voorbij': "Respondenten geven aan veel meerwaarde te zien en ervaren in de roulatie tussen beleid, uitvoering en toezicht. Alle respondenten die deze ervaring hebben opgedaan geven aan hierdoor te zijn verrijkt en het werk beter te kunnen uitoefenen. Ook zorgt dit voor meer begrip onderling en ontstaat er hierdoor een netwerk waardoor het makkelijker is om elkaar te contacteren." ADBTOPConsult 2024a: 36.

126 Rathenau Instituut 2020a: 12.

127 AWTI 2021; ROB 2022.

ambtelijk apparaat en het afstoten, privatiseren of verzelfstandigen van overheidstaken. De overheid is haar taken minder inhoudelijk en meer procesmatig gaan invullen.

Dit beeld wordt ondersteund door journalistiek onderzoek van weekblad *De Groene Amsterdammer*.[128] Het platform onderzocht wat voor soort competenties de Rijksoverheid vroeg in de vacatures die zij tussen 2015 en 2022 heeft uitgezet. In de vacatures voor beleidsambtenaren werd in 2022 in slechts 11 procent van de gevallen om specifieke vakinhoudelijke kennis gevraagd. In 2015 gold dat nog voor 29 procent van de vacatures. Vaker werd gevraagd naar vaardigheden op het gebied van politiek-bestuurlijke sensitiviteit, een vorm van procesdeskundigheid. Een dergelijke eis kwam in 40 procent van de vacatureteksten voor, en dat percentage bleef tussen 2015 en 2022 min of meer stabiel. Het hebben van een goed ontwikkelde 'politieke antenne' wordt bovendien beloond: een vacature waarin 'politieke sensitiviteit' staat, wordt gemiddeld meer dan twee salarisschalen hoger gewaardeerd dan een vacature waarin deze vaardigheid niet wordt genoemd.

Ook in onze eigen gesprekken bevestigden (voormalige) topambtenaren regelmatig dat de overheid de afgelopen decennia de nadruk in het wervingsbeleid meer op procesdeskundigheid is gaan leggen, en minder op vakdeskundigheid. Deze trend wordt in verband gebracht met het eerdergenoemde roulatiebeleid, maar ook met bezuinigingen op het ambtelijk apparaat. In een kleinere organisatie moeten medewerkers immers generalistischer te werk gaan en flexibel inzetbaar zijn. Ook de meer incidentgedreven politieke cultuur speelt een rol, geeft een gesprekspartner aan:

> *"Ambtelijke verhoudingen richten zich meer op incidentenmanagement dan op de inhoud. Dat betekent ook dat je steeds meer crisis- en procesmanagers zoekt. (…) Na de bezuinigen mochten we in Den Haag nog wel groeien, maar we zijn sindsdien weinig gegroeid op de inhoud. We kunnen vooral Kamervragen en Wob-verzoeken beantwoorden, dat soort dingen."*

Kortom: we kunnen stellen dat ambtenaren door allerlei prikkels – in het wervingsbeleid, in het beloningsbeleid, en in de ambtelijke cultuur – worden aangespoord om zich eerder tot generalist dan tot specialist te ontwikkelen, en zich eerder te bekwamen in procesmatige dan in vakinhoudelijke deskundigheid.

128 Veerbeek et al. 2023.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 80 25-06-2025 12:17

Rolbesef van ambtenaren

De bovenstaande ontwikkelingen doen wellicht vermoeden dat het met de procesdeskundigheid van rijksambtenaren wel goed zit. Toch lijken zich ook op dat gebied tekorten voor te doen. In gesprekken werd regelmatig aangegeven dat (jonge) ambtenaren bepaalde basiskennis missen, zoals een begrip van de rol van de ambtenaar in het openbaar bestuur. ABDTOPConsult komt tot een soortgelijke conclusie: "In de gesprekken komt dan ook veelvuldig naar voren dat bij medewerkers kennis mist over het democratisch stelsel en de positie van de ambtenaar."[129] De auteurs constateren dat vormen van procesdeskundigheid die zijn gericht op de interne werking van de overheid weliswaar goed zijn ontwikkeld, maar dat vaardigheden rondom het betrekken van de 'buitenwereld' nog achterblijven.[130]

Een veelgehoorde suggestie om de procesmatige deskundigheid van ambtenaren op deze gebieden te versterken, is het inrichten van een basiscursus voor ambtenaren. Op dit moment is het opleidingsaanbod veelal gericht op inhoudelijke kennis binnen een beleidsterrein en minder op generieke ambtelijke competenties. Bovendien is het opleidingslandschap gefragmenteerd en vrijblijvend.[131] De verantwoordelijkheid om een opleiding te volgen, ligt primair bij de medewerker zelf. Een overkoepelende strategie om ambtenaren in hun ontwikkeling te ondersteunen, ontbreekt.

Uitvoeringsdeskundigheid en kennis van leefwerelden

De afgelopen jaren is gebleken dat het beleid van de Rijksoverheid niet altijd goed aansluit op de praktijk van uitvoeringsprofessionals en de leefwereld van burgers. Dit duidt op een gebrek aan uitvoeringsdeskundigheid bij beleidsmakers. In veel gevallen is de kennis weliswaar aanwezig, bijvoorbeeld bij decentrale overheden of uitvoeringsinstanties, maar weten beleidsmakers die kennis onvoldoende te mobiliseren. Dat komt onder andere omdat 'uitvoerders' veelal op afstand staan van beleidsmakers. Bovendien wordt hun kennis door beleidsambtenaren nogal eens als 'ondergeschikt' gezien.[132]

Dit is bijvoorbeeld te zien in het ruimtelijk domein.[133] De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) signaleert dat de Haagse beleidswereld op het gebied van de fysieke leefomgeving structureel te weinig aandacht heeft voor de uitvoeringspraktijk en te weinig gebruik maakt van de inzichten

129 ABDTOPConsult 2024a: 34.
130 ABDTOPConsult 2024a: 23.
131 ABDTOPConsult 2024a.
132 ROB 2024.
133 Buitelaar 2024: 29–32.

van uitvoerders.[134] Een ander voorbeeld is het toeslagenschandaal. Signalen van schrijnende situaties die zich voordeden als gevolg van terugvorderingen werden weliswaar gemeld, maar leidden niet tot ingrijpen door de politiek. Die signalen wisten de 'leemlagen' tussen uitvoering en beleid en tussen ambtenarij en politiek niet te overbruggen.[135]

Een gerelateerd probleem is onvoldoende voeling met de leefwereld van bepaalde bevolkingsgroepen.[136] Deze blinde vlekken kunnen leiden tot grote fouten in het overheidsbeleid. Ook hier is het toeslagenschandaal een instructief voorbeeld. De leefwereld van gedupeerden was in veel gevallen een heel andere dan die van de ambtenaren, bestuurders en Kamerleden die verantwoordelijk waren voor het beleid rondom de kinderopvangtoeslag.

Eén manier om de kennis van de uitvoeringspraktijk en de leefwereld te versterken, is om de inzichten van professionals in de uitvoering beter te benutten.[137] Een andere manier is het strategisch inzetten van zogenoemde ervaringsdeskundigen, oftewel: mensen die vanuit hun eigen ervaringen waardevolle inzichten hebben over de uitwerking van beleid op de samenleving. In de zorg bestaan bijvoorbeeld al opleidingen waarin ervaringsdeskundigen leren om hun geleefde ervaring in te zetten als hulpverlener. Bij de overheid bestaan dat soort opleidingstrajecten nog niet, maar worden ervaringsdeskundigen wel (sporadisch) gevraagd om mee te denken over beleid.

De overheid kan kennis over verschillende leefwerelden ook van buiten naar binnen halen, door te werken aan de diversiteit van het eigen personeelsbestand. Hoe meer verschillende groepen vertegenwoordigd zijn in het ambtelijk apparaat, hoe groter de kans dat signalen uit de leefwerelden van al die groepen worden ingezet in het beleidsproces. Cruciaal is wel dat de stem van die verschillende groepen ook daadwerkelijk wordt gehoord en op de juiste plek aanwezig is.[138]

---

134 Rli 2023a.

135 Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslagen 2020; Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties 2021; Frederik 2021.

136 ABDTOPConsult 2024a: 21: "Respondenten geven aan dat de Rijksoverheid haar antennes niet zodanig heeft gepositioneerd dat zij voldoende in staat is om adequaat de signalen uit de samenleving te kunnen opvangen en deze te vertalen naar de top van de organisatie."

137 ABDTOPConsult 2024a: 21: "Uit gesprekken komt naar voren dat hiërarchisch gezien het nu vaak de medewerkers zijn in de lagere schalen die de signalen van burgers krijgen. Er wordt echter ervaren dat er, door de bestaande hiërarchie, minder naar deze personen wordt geluisterd."

138 ABDTOPConsult 2024a: 21: "Belangrijk hierbij is dat de geluiden van deze groepen ook een plek krijgen bij het nemen van beslissingen. Uit de gesprekken (en onderzoeken op het gebieden van diversiteit en inclusie) komt naar voren dat dit nog niet altijd het geval is. Dit geldt met name voor beleid."

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 82 25-06-2025 12:17

De Rijksoverheid heeft dan ook de ambitie om een diverse en inclusieve organisatie te zijn, en heeft zichzelf bepaalde targets gesteld als het gaat om de representatie van verschillende bevolkingsgroepen. In de lagere schalen van het personeelsbestand lijkt dit echter beter te lukken dan in de top van de organisatie (zie kader 3.4).

Kader 3.4 Diversiteit in opleiding, gender en herkomst

De deskundigheid die ambtenaren inbrengen in hun werk, heeft niet alleen te maken met academische of professionele kwalificaties. Ook de persoonlijke achtergrond of het netwerk van een ambtenaar kan een bron van kennis zijn. Een ambtenaar kan bijvoorbeeld inzichten vanuit zijn of haar eigen ervaringen over de leefwereld van een bepaalde bevolkingsgroep naar voren brengen. Dit soort informatie, zeker als het gaat om minderheidsgroepen die doorgaans minder goed 'gehoord' worden in het beleidsproces, kan van grote waarde zijn. Het kan een buffer vormen tegen (onbewust) discriminatoir overheidsoptreden.[139]

De Rijksoverheid streeft er dan ook naar een "inclusieve organisatie met divers samengestelde teams" te zijn, omdat een variatie aan perspectieven leidt tot "creativiteit en innovatie, betere resultaten en passende oplossingen."[140] Daarbij gaat het om factoren als gender, seksuele oriëntatie, culturele achtergrond, maar ook om opleiding, leeftijd en gezondheid.

In hoeverre slaagt de overheid hierin? In de praktijk zijn de lagere rangen van de ambtelijke dienst doorgaans diverser dan de top van de organisatie. Dat impliceert dat de leefwereld van bepaalde groepen minder goed vertegenwoordigd is op de plekken waar de belangrijkste beslissingen worden genomen.[141] We behandelen hier drie aspecten van diversiteit: opleiding, gender en herkomst.

139 De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (2025) stelt dat discriminerend overheidshandelen een schrijnend probleem is dat niet alleen de rechtsstaat ondermijnt, maar ook schadelijke gevolgen heeft voor individuen en de samenleving.

140 BZK 2024b: 19.

141 Zie ook Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst 2023: 6: "(…) hoewel er meer aandacht is voor diversiteit en inclusie, is het achterliggende doel van een diverse en inclusieve Rijksdienst bij lange na niet in beeld."

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 83 25-06-2025 12:17

Opleidingsniveau

Ambtenaren hebben gemiddeld een hoger opleidingsniveau dan de rest van de samenleving. Bij het Rijk heeft 62,6 procent van de medewerkers een hbo- of wo-studie afgerond, bij de gemeenten 59,7 procent.[142] Onder de gehele beroepsbevolking is dat 36,6 procent.[143] Hoewel er geen specifieke cijfers zijn over het opleidingsniveau in verschillende functieschalen binnen de overheid, is het vrijwel vanzelfsprekend dat er in de hogere schalen meer hoogopgeleide mensen werken, omdat voor die functies vaker een universitaire of hbo-opleiding is vereist. Doorstroom binnen de organisatie, waarbij laaggeschoolde medewerkers op basis van werkervaring of interne opleidingen toch kunnen doorgroeien naar hogere posities, komt tegenwoordig minder vaak voor dan vroeger.[144]

Gender

Bij de overheid werken ongeveer evenveel vrouwen als mannen. Was in 1980 nog slechts 20,9 procent van de rijksambtenaren vrouw, in 2018 was dat al 46,5 procent. Bij de gemeenten steeg het percentage in die periode van 24,5 tot 51,4 procent.[145] Als we kijken naar leidinggevende functies, is de verdeling minder gelijk: 41 procent van de leidinggevenden bij de overheid is vrouw. Dit percentage is overigens wel hoger dan in het bedrijfsleven (34 procent).[146]

Over het algemeen geldt: hoe hoger in de hiërarchie van de overheid, hoe minder vrouwen. Bij de Rijksoverheid zijn vrouwen op schaalniveau 5-9 in de meerderheid (56,4 procent) maar op schaal 14-16 is nog maar 39 procent vrouw. Wel is het percentage vrouwen in de hogere schalen de afgelopen vier jaar behoorlijk toegenomen. In 2019 was 31,4 procent van de medewerkers op schaal 17 of hoger vrouw, in 2023 was dat 38,9 procent. Het Rijk streeft naar een doel van 45 tot 55 procent vrouwen in de '(sub)top' (schaal 15 of hoger) in 2026. In 2023 lag dat percentage net iets onder 40 procent.[147]

142 Peiljaar 2022. Bron: data uit het Werkonderzoek, een enquête onder ruim 100.000 ambtenaren.
143 Ocwincijfers.nl 2024. Vergelijking op basis van 2022.
144 Van der Meer & Dijkstra 2020: 7.
145 Van der Meer & Dijkstra 2020: 8.
146 Van der Vliet et al. 2020. Zie tabel 5.4.1.
147 BZK 2024b: 20–21.

Migratieherkomst

Het aandeel ambtenaren met een niet-Europese migratieachtergrond is de afgelopen jaren gestegen.[148] In 2023 had 19,8 procent van de rijksambtenaren een buiten-Europese herkomst, en 17,1 procent van de gemeenteambtenaren.[149] Beide percentages liggen boven het landelijk gemiddelde voor de beroepsbevolking, namelijk 10,8 procent.[150]

Mensen met een buiten-Europese herkomst zijn in de lagere functieschalen sterker vertegenwoordigd dan in de hogere schalen. Van de rijksambtenaren in schaal 11-12 heeft 15,9 procent een buiten-Europese herkomst, op schaal 13-14 is dat 11,8 procent en op schaal 15 en hoger 9,3 procent. Daarmee heeft het Rijk zijn doel van 12 procent werknemers met een buiten-Europese herkomst in die hoogste schaalcategorie nog niet bereikt.[151]

Ook de gemeente Amsterdam worstelt met een uitdaging op dit gebied. De gemeente geeft aan dat medewerkers met een niet-westerse migratieachtergrond ondervertegenwoordigd zijn in de functieschalen 12-14. Vanaf schaal 15 zijn er zelfs "vrijwel geen medewerkers met een niet-westerse migratieachtergrond".[152] Gezien het feit dat een stad als Amsterdam een grote diversiteit aan herkomstlanden kent, heeft de gemeente nog een lange weg te gaan richting een personeelsbestand dat een afspiegeling is van de stad.

3.3 Gemeenten: specialistische expertise en lokale kennis onder druk

Het takenpakket van de gemeenten is de afgelopen tien à twintig jaar flink uitgebreid. Zo zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor een groot deel van het sociaal domein. Ook spelen de lokale overheden een belangrijke rol bij urgente maatschappelijke opgaven zoals de energie- en warmtetransitie, de asielopvang en de volkshuisvesting. Dit stelt nieuwe eisen aan de deskundigheid van de ambtelijke organisaties.

We signaleren een aantal knelpunten waar gemeenten tegenaan lopen bij het organiseren van hun ambtelijke deskundigheid. De krappe arbeidsmarkt belemmert veel gemeenten in het werven en behouden van deskundig personeel.

148 Van der Meer & Dijkstra 2020: 10.
149 BZK n.d.-d.
150 CBS 2025. Vergelijking op basis van 2023.
151 BZK 2024b: 22.
152 Gemeente Amsterdam 2021: 9.

De kleinere gemeenten lijden daar doorgaans meer onder dan de grotere. Ook het aantrekken van specialistische vakdeskundigheid is voor kleine gemeenten een grotere uitdaging. Verder constateren we dat de hoge doorloopsnelheid onder ambtenaren een gevaar vormt voor de velddeskundigheid binnen gemeenten. Tot slot blijkt ook bij gemeenteambtenaren – net als bij het Rijk – de procesdeskundigheid niet altijd voldoende ontwikkeld te zijn.

Druk op de ambtelijke organisatie

Door de nieuwe opgaven die het afgelopen decennium op gemeenten zijn afgekomen, is hun vraag naar personeel aanmerkelijk gegroeid.[153] Tegelijkertijd is de arbeidsmarkt historisch krap, evenals de budgetten van gemeenten. Het gevolg is dat de capaciteit van gemeenten tegen haar grenzen aan lijkt te lopen.[154] De personeelstekorten leiden in sommige gemeenten al tot langere wachttijden en een inperking van de dienstverlening.[155]

Hoewel de arbeidsmarktkrapte alle gemeenten raakt, lijken kleine gemeenten er meer last van te hebben dan grotere. Zij kunnen niet goed concurreren met grotere gemeenten in de omgeving omdat ze potentiële werknemers qua salaris en carrièremogelijkheden minder te bieden hebben.[156] Zij merken dat hun medewerkers relatief snel uitstromen naar grotere gemeenten. Sommigen zijn zichzelf noodgedwongen gaan zien als 'opleidingsgemeente', en adverteren zichzelf ook op die manier op de arbeidsmarkt.

Tekort aan specialistische vakdeskundigheid

Gemeenten moeten niet alleen *meer* personeel aantrekken, maar ook personeel met nieuwe vormen van deskundigheid.[157] Daarbij gaat het deels om vak- en velddeskundigheid die gekoppeld is aan de nieuwe werkvelden van de gemeenten, en deels om nieuwe soorten procesdeskundigheid, die samenhangen met nieuwe manieren van werken. Bij de nieuwe taken is namelijk veelal sprake

153 In het eerste kwartaal van 2024 plaatsten alle gemeenten samen ruim 13.000 vacatures, een historisch hoog aantal. In de kwartalen daarna daalde het aantal vacatures weer (mogelijk een gevolg van anticipatie op het 'ravijnjaar' 2026), maar op een aantal functiegebieden, zoals ruimtelijke ordening, bouwkunde en civiele techniek, blijft er een grote vraag naar personeel. Zie A&O fonds Gemeenten 2025.

154 De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) noemt de uitvoeringskracht van gemeenten 'kwetsbaar' en stelt dat gemeenten "op vlakken van financiën, organisatie en personele capaciteit en expertise, meer en meer tegen grenzen aan lopen". Van Dam et al. 2020: 8.

155 VNG 2023a: 27.

156 Dit wordt onderschreven door het feit dat er in grote gemeenten meer interne doorstroom plaatsvindt tussen functies.

157 Boogers & Reussing 2019: 28: "Decentralisaties stellen hoge eisen aan de ambtelijke capaciteit van gemeenten, vooral als het gaat om de kennis en kunde die voor de uitvoering van nieuwe taken nodig is. Met name kleinere en middelgrote gemeenten hebben moeite om aan die eisen te voldoen, maar ook voor de grote steden leveren decentralisaties soms capaciteitsproblemen op."

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 86 25-06-2025 12:17

van 'co-creatie', waarbij gemeenten samenwerken met allerlei partijen, zoals omliggende gemeenten (in regionale samenwerkingen), de Rijksoverheid, commerciële opdrachtnemers (zoals zorgaanbieders), maatschappelijke partijen of inwoners. Dit vraagt om procesvaardigheden op het gebied van faciliteren, communiceren, netwerken en onderhandelen.

Die nieuwe vormen van deskundigheid zijn niet zomaar opgebouwd, zeker omdat decentralisaties vaak gepaard gaan met bezuinigingen. In 2021 gaf een grote meerderheid van de gemeenten aan dat de beschikbaarheid van kennis voor beleid nu een grotere uitdaging is dan tien jaar geleden. Dat komt niet alleen door de nieuwe taken die erbij zijn gekomen, maar ook door het feit dat 'oude' taken complexer zijn geworden.[158]

De benodigde vakdeskundigheid is op sommige beleidsterreinen erg schaars, zoals bij de functiegebieden ruimtelijke ordening/milieu en bouwkunde/civiele techniek.[159] Het tekort aan dit type kennis wordt bijvoorbeeld duidelijk rondom de energietransitie. In een enquête uit 2018 gaf 64 procent van de ondervraagde ambtenaren aan dat gemeentelijk beleid op dit terrein regelmatig tot vaak wordt belemmerd of vertraagd door gebrek aan technische kennis in de eigen organisatie.[160] En in 2023 bleek dat veel gemeenten noodgedwongen externe consultants inzetten om de taken op dit gebied uit te voeren, omdat ze zelf onvoldoende expertise in huis hebben.[161]

Vooral voor kleine gemeenten is het een grote uitdaging om specialistische vakdeskundigheid aan te trekken.[162] Door de beperkte omvang van het ambtelijk apparaat gaan deze gemeenten meer generalistisch te werk en is er minder ruimte om specialistische expertise in huis te halen.[163] Bovendien is kennis in kleine gemeenten kwetsbaar, omdat deze vaak afhankelijk is van één medewerker. Bij ziekte of vertrek valt er dus direct een gat in de deskundigheid van de organisatie.

158 Rathenau Instituut 2022.
159 A&O fonds Gemeenten 2024a.
160 De Vries et al. 2019.
161 Van Hest & Vugts 2023.
162 Van Dam et al. 2020: 10: "De nieuwe taken die gemeenten krijgen vragen steeds meer om sterk specialistische expertise. Dit is bijvoorbeeld bij taken rond energie en klimaat het geval. Met name voor kleinere gemeenten is het lastig om deze expertise zelf aan te trekken, omdat zij deze expertise slechts in een beperkte omvang (bijvoorbeeld voor een paar uur per week) nodig hebben."
163 Wetenschappelijk onderzoek staaft het verband tussen gemeentegrootte en specialistische kennis. Zie De Jonge 2024: 26–27.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 87 25-06-2025 12:17

Lokale kennis vervliegt door personeelsverloop

Gevraagd naar hun zorgen over de deskundigheid in het ambtelijk apparaat, noemden de gemeentesecretarissen die ons te woord stonden vaak een gebrek aan kennis van de lokale gemeenschap en omgeving – met andere woorden: velddeskundigheid. Dit is een vorm van deskundigheid die juist voor ambtenaren in het lokale bestuur van groot belang is. Vaak noemden de gemeentesecretarissen de hoge roulatiesnelheid onder het personeel als een oorzaak van dit tekort. Het kost immers tijd om de lokale context te leren kennen. Een medewerker die snel van de ene naar de andere gemeente overstapt, heeft weinig tijd – en vermoedelijk ook minder motivatie – om zich te verdiepen in dee ene naar de andere gemeente overstaplokale samenleving.

Een gemeentesecretaris verwoordt het als volgt:

> *"In een mobiele arbeidsmarkt waar mensen na een paar jaar weg gaan, stroomt de lokale kennis veel sneller weg. Ik gun het iedereen van harte om een nieuwe uitdaging aan te gaan, maar hoe je als gemeente kunt inspelen op zo'n arbeidsmarkt, daar heb ik het antwoord nog niet op gevonden. Lokale kennis, dat kan ik niet in een opleiding gieten."*[164]

Het verloop bij gemeenteambtenaren neemt inderdaad toe. Dat zorgt ervoor dat er relatief minder ambtenaren zijn met een lange staat van dienst (zie figuur 3.4). Waar in 2016 nog 51 procent van de gemeenteambtenaren langer dan tien jaar in dienst was, was dat in 2023 gedaald tot 40 procent. Het aandeel werknemers dat korter dan drie jaar in dienst is, nam juist toe: van 18 procent in 2016 tot 33 procent in 2023.

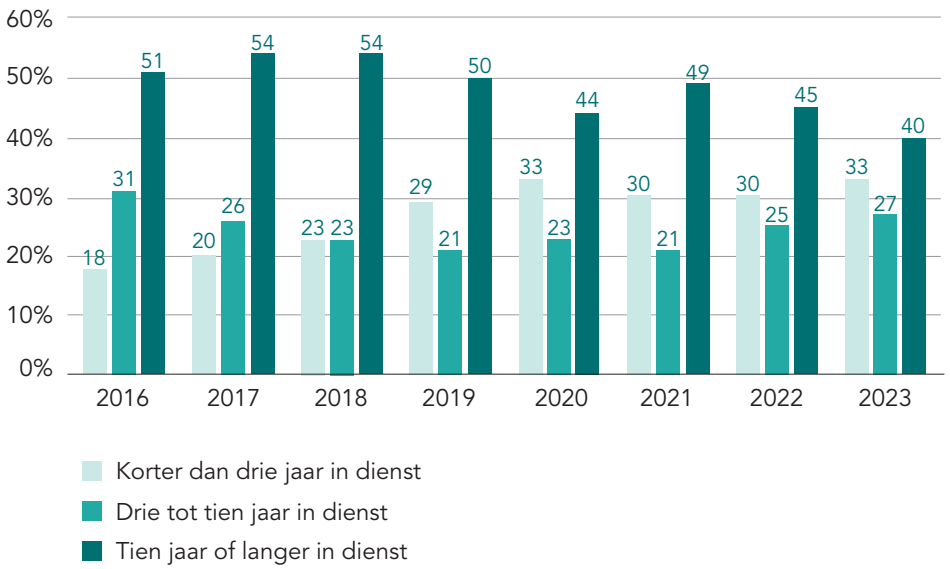
Het personeelsverloop is bij kleine gemeenten hoger dan bij grote gemeenten. Ook dat is terug te zien in het aantal dienstjaren. Bij de grootste vier gemeenten is 44 procent van het personeel langer dan tien jaar in dienst, bij gemeenten met minder dan 20.000 inwoners is dat 33 procent.

Een van de redenen waarom medewerkers langer bij grote gemeenten blijven werken, is dat daar meer ruimte is voor interne mobiliteit. In 2023 stroomde 19,1 procent van de medewerkers bij de grootste vier gemeenten intern door naar een nieuwe positie; bij gemeenten met minder dan 20.000 inwoners was dat slechts 4 procent.[165]

164 De Jonge 2024: 49.
165 A&O fonds Gemeenten 2024a.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 88 25-06-2025 12:17

Figuur 3.4 Gemeentelijke bezetting naar aantal dienstjaren



Bron: A&O fonds Gemeenten 2024a, aangevuld met data uit eerdere versies van de Personeelsmonitor

Kleine gemeenten kennen dus op meerdere vlakken tegelijk grote uitdagingen rondom deskundigheid. Ze hebben doorgaans een zwakkere arbeidsmarktpositie dan grotere gemeenten. Daarnaast hebben ze minder capaciteit voor specialistische vakdeskundigheid en zijn ze voor hun kennis vaker afhankelijk van één persoon. Ook verlaten hun medewerkers de organisatie sneller, waardoor de opgebouwde (veld)deskundigheid sneller vervliegt.

Beperkte procesdeskundigheid

Gemeentesecretarissen signaleren dat de kennis en vaardigheden rondom het samenwerken met externe partijen, zoals medeoverheden of inwoners, tekort schieten. Maar ook de kennis van de interne politiek-bestuurlijke processen, van de spelregels van het lokale bestuur, is lang niet bij alle ambtenaren op orde. De opkomst van 'zij-instromers' in de ambtelijke organisatie speelt hierbij een rol: mensen die vanuit een andere sector overstappen naar de lokale overheid en nog geen ervaring hebben met het werken in een politieke omgeving. Eén van onze gesprekspartners:

> *"Nieuwe ambtenaren weten bijvoorbeeld alles over de zorg, hebben erg specialistische kennis, maar ze weten niks over de politieke, bestuurlijke en lokale context. Ambtenaren waarbij je bijvoorbeeld nog moet uitleggen wat het verschil tussen een wethouder en een raadslid is. Ze weten weinig over taken, rollen en verantwoordelijkheden."*[166]

Net als op het landelijke niveau geldt ook voor de lokale overheden dat er geen basiscursus of -opleiding is waar ambtenaren dit soort kennis en vaardigheden kunnen leren. Ze zijn veelal aangewezen op hun eigen basiskennis of *on the job*-training die de gemeente zelf aanbiedt.

3.4 Balans

Onze analyse van de beschikbare deskundigheid binnen de ambtelijke diensten van het Rijk en de gemeenten toont zowel sterke als zwakkere punten. Hieronder vatten we de belangrijkste bevindingen samen.

Een competent ambtelijk apparaat met tekorten op specifieke gebieden

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 aan de intrinsieke motivatie van ambtenaren om bij te dragen aan het openbaar bestuur.

Wel signaleren we tekorten aan vakdeskundigheid op een aantal deelterreinen. Een functiegebied dat op landelijk niveau in het oog springt, is de 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 bij de overheid te vertrekken.

Bij de lokale overheden is het gebrek aan specialistische expertise in het ruimtelijk domein een belangrijk knelpunt. Dit belemmert de ambities van gemeenten (en het Rijk) op het gebied van de warmte- en energietransitie en de woningbouwopgave. Het gebrek aan specialistische expertise kan ook leiden tot afhankelijkheid van externe partijen. Kleine gemeenten staan doorgaans voor een grotere opgave dan grotere gemeenten als het gaat om het aantrekken van specialistische vakdeskundigheid.

166 De Jonge 2024: 48–49.

Niet-behulpzame roulatiepatronen

Het tempo waarin ambtenaren bij het Rijk en bij gemeenten van baan wisselen, is de afgelopen jaren gestegen. Dat is deels het gevolg van een aantrekkende arbeidsmarkt. Maar het kan ook deels worden toegeschreven aan doelbewust overheidsbeleid. Het Rijk stimuleert beleidsambtenaren en managers om regelmatig te wisselen van beleidsterrein of organisatie. Roulatie binnen hetzelfde domein, maar dan tussen beleid en uitvoering of tussen de verschillende bestuurslagen, lijkt minder voor te komen.

De manier waarop de roulatie op dit moment plaatsvindt, belemmert de opbouw van domeingebonden vak-, veld- en uitvoeringsdeskundigheid. Een ambtenaar die regelmatig van beleidsterrein wisselt, wordt immers nooit een specialist op één gebied. Ook gaat de roulatie ten koste van de meer informele professionele kennis van een werkveld of organisatie, die werknemers ontwikkelen door langdurige werkervaring.

Ook bij de lokale overheden zijn er zorgen over het toegenomen verloop van ambtenaren. Gemeentesecretarissen geven aan dat de hoge roulatiesnelheid met name ten koste gaat van de lokale veldkennis van ambtenaren. Het duurt immers even voordat een medewerker de lokale omgeving goed heeft leren kennen.

Proces- versus vakdeskundigheid

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.

We zien de afgelopen decennia binnen de Rijksoverheid een sterkere nadruk op procesdeskundigheid en minder op vakdeskundigheid. Hoewel we niet precies kunnen meten hoeveel 'inhoudelijke deskundigen' en hoeveel 'procesmanagers' er bij de overheid werken, doemt uit onze gesprekken wel duidelijk het beeld op dat inhoudelijke kennis aan belang heeft ingeboet. Doorgaans wordt deze ontwikkeling verklaard aan de hand van de dominantie van het *New Public Management*-denken, bezuinigingsoperaties, en de politieke context die onstuimiger is geworden. Ook het eerdergenoemde roulatiebeleid speelt een rol – wie om de paar jaar van beleidsterrein wisselt, heeft er immers weinig belang bij om zich inhoudelijk te specialiseren.

Versnipperd opleidingsaanbod

Ondanks het feit dat bepaalde soorten van procesmatige deskundigheid sterk worden beloond, blijken andere vormen van procesdeskundigheid bij ambtenaren nog onvoldoende ontwikkeld te zijn. Dit hangt voor een deel samen met het feit dat er in Nederland geen centrale beroepsopleiding voor ambtenaren is. Ambtenaren moeten het vak dus *on the job* leren. Er is weliswaar een ruim aanbod aan trainingen en cursussen beschikbaar, maar dat aanbod is versnipperd en vrijblijvend. Er is geen overkoepelende visie voor de ontwikkeling van deze essentiële kwaliteit van een goede ambtelijke dienst.

In beleidskernen beperkte kennis van uitvoering en leefwereld

Specifiek voor de Rijksoverheid geldt dat het bij beleidsmakers nogal eens ontbreekt aan kennis over de uitvoering en werking 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 aanwezig is over verschillende soorten leefwerelden.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v[illegible]_NB.indd 92 25-06-2025 12:17

4. Politiek-bestuurlijke deskundigheid

4.1 Inleiding

Bestuurders en volksvertegenwoordigers kunnen in hun werk deels leunen op de deskundigheid van het ambtelijk apparaat, die we in het vorige hoofdstuk beschreven. Maar zij moeten ook zelf over bepaalde soorten deskundigheid beschikken. De vier soorten deskundigheid die we in hoofdstuk 2 introduceerden, zijn ook voor bestuurders en volksvertegenwoordigers van toepassing, hoewel de invulling ervan verschilt van die van ambtenaren. We kunnen de benodigde politiek-bestuurlijke deskundigheid als volgt formuleren:

- Vakdeskundigheid: specialistische kennis over enerzijds de inhoud van de portefeuille en anderzijds generieke politiek-bestuurlijke vaardigheden, zoals woordvoering, onderhandeling en besturing.
- Velddeskundigheid: kennis van de achterban en beleidsvelden, waaronder het krachtenveld van relevante actoren en de situatie en leefwereld van betrokken professionals en burgers.
- Procesdeskundigheid: kennis en vaardigheden om zichtbaar te zijn voor de achterban om voorstellen verder te brengen en om samenwerking tot stand te brengen in een configuratie van actoren met verschillende belangen.
- Uitvoeringsdeskundigheid: kennis van publieke dienstverlening en uitvoeringsprocessen bij complexe opgaven met vele actoren, onderaannemers en systemen.

In dit hoofdstuk analyseren we deze politiek-bestuurlijke deskundigheid binnen vier instituties. Achtereenvolgens zijn dat het kabinet (paragraaf 4.2), het parlement (paragraaf 4.3), de colleges van burgemeester en wethouders (paragraaf 4.4) en de gemeenteraden (paragraaf 4.5).[167]

4.2 Deskundigheid van het kabinet

Een bewindspersoon schaakt permanent op verschillende borden tegelijk: het departement, het parlement, het kabinet, het beleidsveld, de politieke partij en de media.[168] Om in al die arena's effectief overeind te blijven, is zowel

167 In vergelijking met uitbundige literatuur over ambtelijk vakmanschap is er relatief weinig systematisch onderzoek gedaan naar de deskundigheid van deze bestuurders en volksvertegenwoordigers Er zijn wel thematische artikelen en proefschriften beschikbaar over onder meer de gevolgen van de toegenomen roulatiesnelheid van bewindslieden, Tweede Kamerleden, wethouders en gemeenteraadsleden, de politieke versnippering waardoor parlementariërs en raadsleden zich maar beperkt inhoudelijk kunnen specialiseren, en de beperkte ondersteuning waar politieke ambtsdragers en fracties aanspraak op kunnen maken. Zie bijvoorbeeld: Van den Braak 2023, Van den Berg 2022; Koole 2024. Dekker et al 2025.

168 Zie ook BZK n.d.-a.

vakinhoudelijke kennis als politiek-bestuurlijke proceskennis en ervaring nodig. Door werkbezoeken dient een bewindspersoon snel velddeskundigheid op te bouwen en ook kennis op te doen van de uitvoeringspraktijk. Hoewel veel aandacht gaat naar nieuwe beleidsvoornemens, kan hij of zij immers ook op elk moment politiek ter verantwoording worden geroepen over uitvoeringsproblemen.

Ministers en staatssecretarissen moeten het regeerakkoord uitvoeren, een voorstel door de ministerraad krijgen of een wet door het parlement loodsen, en besluiten of standpunten voor de camera toelichten. En zij moeten dat doen op manieren die tegelijkertijd rechtmatig, democratisch, integer en effectief zijn. Hun optreden ligt continu onder een publiek vergrootglas.[169] Tegelijkertijd blijft het interne functioneren van kabinetten voor de buitenwereld een *black box*. Zo worden de notulen van de ministerraad pas na twintig jaar openbaar gemaakt. Er wordt in Nederland bovendien relatief weinig onderzoek gedaan naar de werking van kabinetten, zeker in vergelijking tot het functioneren van parlementen of regeringsleiders.[170] Het onderzoek is vooral politiek-historisch van aard en vindt plaats op basis van openbaar gemaakte bronnen en interviews over de onderlinge verhoudingen.[171] Over recente kabinetten zijn vooral veel feitelijke wetenswaardigheden bekend, naast meer verdiepende egodocumenten, zoals dagboeken en biografieën.

Samenstelling van kabinetten

De verdeling van kabinetsposten en de voordracht van bewindslieden gebeurt pas in de laatste fase van een kabinetsformatie, door de onderhandelaars van de politieke partijen. Hierdoor zijn slechts enkelen betrokken bij de beoordeling van de geschiktheid van kandidaten en krijgen deze zelf niet veel bedenktijd. Ook de minister-president heeft vaak weinig te zeggen over de voorgedragen bewindslieden.[172] Sommige bewindslieden treden al snel af, omdat er bijvoorbeeld integriteitskwesties uit het verleden of fouten in hun cv naar voren komen of omdat ze niet opgewassen blijken tegen de zwaarte van de functie of de interactie met de media of de Kamer.[173]

---

169 ROB 2015: 49.
170 Andeweg 1990: 11.
171 Het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis heeft een serie over kabinetten. Zie ook https://70.serieparlementairegeschiedenis.nl/. Onlangs verscheen het deel over de jaren zeventig, *Grote idealen, smalle marges*. In de recente biografie van Lubbers komen de interne processen in kabinetten uitvoerig aan de orde. En er zijn monografieën over specifieke kabinetten. Bijvoorbeeld: *De verbeelding aan de macht. Het kabinet-Den Uyl 1973-1977* (zie Bootsma & Breedveld 1999). Ook een relatief recent boek met interviews met PvdA-bewindspersonen van Arie de Jong (zie De Jong 2020) bevat veel informatie over het intern functioneren van kabinetten.
172 Andeweg 1991: 116.
173 Brand 2016; Bos 2018.

Om de ontwikkeling van de bestuurlijke deskundigheid in beeld te brengen, kunnen we kijken naar de veranderende samenstelling van kabinetten. Nederland is een land van relatief lang zittende premiers en kort zittende ministers. Het merendeel van de minister-presidenten was eerder Kamerlid of minister.[174] Het politieke gezag van de premier hangt ook af van het juist en tijdig informeren en respectvol bejegenen van de Kamer en het regie voeren en behouden bij maatschappelijke of politieke crises of gevoelige kwesties.[175] Het aantal bewindslieden per kabinet bepaalt de mate waarin zij zich kunnen specialiseren. Dat aantal bewindslieden schommelt de afgelopen decennia tussen de twintig en dertig.[176] Het aantal ministers was het laagst tijdens het kabinet-Rutte I, dat uit twaalf ministers bestond omwille van efficiëntie-overwegingen. Maar na klachten over de hoge werkdruk en burn-outs nam dat aantal toe tot het hoogste aantal, tijdens Rutte IV, met twintig ministers.[177]

De Koning(in) wees voorheen informateurs aan op basis van hun politiek-bestuurlijke procesdeskundigheid, zoals ministers van Staat of voormalige bewindslieden met een lange staat van dienst. Sinds 2012 heeft de Tweede Kamer die bevoegdheid naar zich toe getrokken.[178] Om de transparantie rondom het formatieproces te vergroten en kandidaat-bewindspersonen te bevragen op onder andere hun geschiktheid en motivatie voor een beoogde functie, experimenteerde de Tweede Kamer in 2024 met hoorzittingen.[179] Het Amerikaanse en Europees Parlement en steeds meer gemeenteraden maken al langer gebruik van deze procedure.[180]

Anders dan andere parlementen, heeft het Nederlandse parlement geen bevoegdheid om te oordelen over de geschiktheid van kandidaat-bewindspersonen en kan het ook geen voorafgaande instemming verlenen met de benoeming van bewindspersonen. Daarom is het hoorzittingskarakter

---

174 Nederlandse ministers zitten, vergeleken met hun Europese collega's, een relatief kort. Waar in andere Europese landen de ambtstermijn van ministers gemiddeld 4,5 jaar bedroeg, was dat in Nederland 4,0 jaar. De redenen voor de korte zittingsduur van individuele ministers zijn divers. Een belangrijke verklaring is de beperkte levensduur van kabinetten. Het is hier geen Italië of Japan, maar desalniettemin bedroeg in de periode van 1918 tot 2023 de zittingsduur gemiddeld slechts 2,4 jaar. Nederlandse ministers treden bovendien relatief vaak voor het einde van de kabinetsperiode af. Ministers zonder parlementaire ervaring hebben een hogere kans om niet de hele kabinetsperiode uit te zitten. Hiernaast zijn ministers van nieuwe partijen kwetsbaar en is er meer verloop in kabinetten met meer partijen dan strikt noodzakelijk (*'oversized coalitions'*). Zie Bovens et al. 2015; Ummels 2024; De Bruin 2002; Montesquieu Instituut n.d. Parlement.com n.d.-b.

175 Dekker et al 2025: 12.

176 Parlement.com n.d.-a.

177 Parlement.com 2024.

178 Van Baalen & Van Kessel 2012: 27–29.

179 Tweede Kamer der Staten-Generaal 2023c.

180 Nederlandse Vereniging voor Raadsleden 2024.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 95 25-06-2025 12:17

inmiddels weer geschrapt en vindt voorafgaand aan de benoeming geen openbare beoordeling van kandidaat-bewindslieden meer plaats.[181] De toegenomen electorale volatiliteit maakt de geschiktheidsbeoordeling er ook niet robuuster op. Nieuwe partijen nemen soms direct of heel snel deel aan de regering, zoals de Lijst Pim Fortuyn (LPF) in 2002 en BoerBurgerBeweging (BBB) en Nieuw Sociaal Contract (NSC) in 2024, maar beschikken niet altijd over een ruim reservoir aan mensen die elders en eerder in de partij getest zijn. Dat geldt ook voor de Partij voor de Vrijheid (PVV), die weliswaar al lang bestaat maar geen leden heeft en over een zeer beperkt aantal bestuurders op subnationaal niveau beschikt.[182]

Professionele achtergrond van bewindslieden

Wat voor deskundigheden nemen bewindslieden mee als ze aan het ambt beginnen? In bijna alle kabinetten vanaf Balkenende I (2002) hebben ministers minimaal een hbo-opleiding en komen lagere opleidingen bijna niet voor.[183] Ministers hebben bij hun aantreden vaker een rijkere politieke ervaringskennis dan staatssecretarissen, die op hun beurt vaker vakinhoudelijke expertise op het gebied van hun portefeuille meebrengen. Dat wil niet zeggen dat staatssecretarissen geen of weinig politieke ervaring hebben. Integendeel, in de kabinetten van 1967 tot 2015 had 80,9 procent van de staatssecretarissen enige politieke ervaring als Kamerlid of binnen de andere bestuurslagen.[184] Ook ministers hebben over het algemeen zowel politieke als technische expertise en ervaring, zo blijkt uit onderzoek naar de achtergronden van bewindslieden tot 2015.[185]

In de literatuur wordt vaak verwezen naar het relatief technocratische profiel van Nederlandse ministers in vergelijking met de meeste andere Europese landen.[186] In Nederland is het dan ook niet ongewoon om ministers van buiten de politiek aan te stellen – vooral tijdens de verzuiling was dit het geval.[187] Dat komt mede door het dualistische stelsel dat Nederland kent, waardoor ook ministers van buiten het parlement kunnen worden geselecteerd (en waarin parlementariërs die minister worden, hun zetel moeten opgeven).

De diversiteit naar achtergronden van bewindslieden, en daarmee naar vormen van ervaringsdeskundigheid die ze meenemen naar het ambt, houdt in Nederland niet over. Neem gender.[188] Marga Klompé was in de

181 Tweede Kamer der Staten-Generaal 2025c.
182 Koole 2024.
183 Parlement.com n.d.-a.
184 Elffrich 2017.
185 Bakema & Secker 1988.
186 Bakema 1991.
187 Bovens et al. 2015; Bakema & Secker 1988.
188 Mügge et al. 2024.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 96 25-06-2025 12:17

jaren vijftig en zestig nog de enige vrouwelijke minister en in de jaren daarna kwamen er langzaam steeds meer vrouwelijke bewindspersonen bij. Pas in het kabinet-Rutte IV waren er even veel vrouwelijke als mannelijke ministers (tien).[189] Vrouwen werden aanvankelijk vooral vanuit hun specialistische deskundigheid geworven, maar verwierven geleidelijk aan meer generieke politiek-bestuurlijke vaardigheden in verschillende functies. Vrouwelijke ministers zonder politieke ervaring hebben overigens vooral kritiek op het gebrek aan inwerking en coaching in de functie vanuit het departement en de politieke partij.[190]

Aan het begin van een minister- of staatsecretarisschap is er maar kort tijd om het ambt te leren. De Rijksoverheid maakt bewindslieden wegwijs met *Het Blauwe Boek*: een handboek voor bewindspersonen dat een overzicht geeft van de taken, plichten en benodigde deskundigheden van een bewindspersoon.[191] De thema's die aan bod komen, lopen uiteen van de rol van het kabinet en de relatie tussen kabinet en Kamer tot een overzicht van de begrotingscyclus en de rol van de Europese Unie (EU) in het Nederlandse beleid.[192] Hiernaast hebben de ministeries aan het begin van een minister- of staatssecretarisschap ook altijd een introductiedossier voor de bewindspersonen, om wegwijs te worden op het departement. Dit zijn vaak omvangrijke dossiers van enkele honderden pagina's. Zo omvatte in 2024 het introductiedossier voor de minister van Financiën 289 pagina's.[193] Ook zijn er oud-ministers die memoires of handboeken hebben geschreven om inzicht te geven in informele spelregels, dilemma's en praktijkvoorbeelden, maar het is de vraag of nieuwe ambtsbeklederes die plotseling minister worden tijd hebben om die tot zich te nemen.[194]

Hoewel politiek-bestuurlijke vaardigheden cruciaal zijn voor het politieke voorbestaan, is er geen gestructureerd programma op dat vlak, afgezien van ad-hoctrainingen door de eigen politieke partij of bestuurlijke ondersteuning en mediatrainingen voor nieuwe bewindspersonen.[195] Toch is er wel degelijk budget voor bijscholing beschikbaar. Zo hebben ministers bijvoorbeeld een cursus tegen intimidatie en bedreiging en een taalcursus gevolgd. Van de 58.000 euro die de ministersploeg van Rutte IV uitgaf aan trainingen,

189 In het kabinet Schoof is dit iets teruggezakt naar negen mannelijke ministers en zeven vrouwelijke ministers. Parlement.com n.d.-c.
190 Leyenaar 2016: 76.
191 Rijksoverheid 2024b.
192 Rijksoverheid 2024b.
193 Rijksoverheid 2024a.
194 Bijvoorbeeld Ritzen 1998.
195 Meeuwissen 2024.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 97 25-06-2025 12:17

ging het grootste deel naar mediatraining.[196] Maar ook hiervan maakten lang niet alle bewindslieden gebruik.

Gegeven deze stand van zaken moeten bewindspersonen dus veel van de kennis en vaardigheden die noodzakelijk zijn voor een goede functie-uitoefening, elders of al doende leren. De daarvoor benodigde 'vlieguren' worden minder naarmate kabinetten elkaar sneller afwisselen, en bewindslieden vaker van portefeuille wisselen of tussentijds vertrekken. In de kabinetten-Rutte vormde de premier de grote constante en vertrok tussentijds ongeveer de helft van alle ministers en staatssecretarissen.[197] De hoge omloopsnelheid van bewindslieden is een terugkerend punt van kritiek.[198]

Ondersteuning van bewindslieden

Omdat ieder kabinet tegenwoordig relatief veel bewindslieden met beperkte Haagse politieke of brede bestuurlijke ervaring kent, en deze maar een paar jaar hebben om het verschil te maken, is het des te belangrijker dat zij over adequate ondersteuning bij de uitoefening van hun ambt beschikken. Daarbij gaat het niet alleen om de generieke ondersteuning vanuit de ambtelijke dienst, maar om specifiek op hen gerichte politieke ondersteuning. Uit vergelijkend onderzoek blijkt dat deze in Nederland bescheiden is bemeten.[199] Ministers en staatssecretarissen hebben allemaal één politiek assistent (PA), de premier en de vicepremiers hebben er soms twee.[200] Daarnaast kunnen bewindslieden ook een beroep doen op directe ambtelijke ondersteuning, in de vorm van onder meer woordvoering en secretariële ondersteuning.

De PA's worden vaak langs partijpolitieke lijnen gerekruteerd maar worden na aanstelling ingebed in het ambtelijk apparaat (en ingeschaald tussen schaal 11 en 14, met normaliter een startpunt van schaal 13).[201] De baan van een PA bestaat uit politiek advies geven, afstemmen met de ambtenaren van het departement, adviseren over communicatie, en contact onderhouden met journalisten.[202] Ze steken veel tijd in het onderhouden van de contacten tussen de Kamer en het ministerie alsmede de contacten tussen de ministeries.[203] PA's zijn een belangrijke steun en toeverlaat voor bewindspersonen. Ze zijn altijd beschikbaar en ze zijn de enigen in het systeem die uitsluitend voor hen werken. Ervaring als PA

196 De Goede et al. 2022.
197 Chavannes 2021.
198 "Het ministerschap is geen werkervaringsplaats", aldus Chavannes 2022.
199 Moens 2023.
200 Rijksoverheid 2024b: 46.
201 Rijksoverheid 2024b.
202 Rijksoverheid 2024b.
203 Hendrickx 2024; C. van den Berg 2018.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 98 25-06-2025 12:17

kan een opstapje bieden naar een Kamerlidmaatschap of zelfs een ministerschap, zoals bij Hugo de Jonge (voormalig minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en voormalig PA van Van der Hoeven, Van Bijsterveld en Balkenende) en Sophie Hermans (minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) en voormalig PA van Rutte).[204]

Vergeleken met veel van hun buitenlandse collega's is de politieke ondersteuning van Nederlandse bewindspersonen beperkt.[205] De PA is een eenling en daardoor vaak een 'manusje van alles'. De PA heeft weinig tijd om zich te verdiepen in de inhoud van de dossiers en de werking van de systemen waar diens politieke baas verantwoordelijk voor is.[206] Er bestaat in Nederland een aversie tegen het vormen van 'politieke kabinetten' – clubjes politieke adviseurs – rond bewindspersonen.[207] Vaak wordt dan verwezen naar de situatie in Frankrijk, België of Italië, waar dergelijke kabinetten zo omvangrijk en machtig zijn dat zij gaan fungeren als een partijpolitiek denkend bolwerk, dat ook voor de ambtelijke diensten ondoordringbaar is.[208] Dat het ook anders kan, bewijzen de qua omvang beperkte maar kwalitatief hoogwaardige kabinetten van Eurocommissarissen, waarin inhoudelijke en politieke expertise naadloos worden gecombineerd.[209]

Conclusies

Gezien de beperkte en soms gedateerde wetenschappelijke literatuur over de deskundigheid van de huidige generatie bewindslieden is het moeilijk om direct kwaliteiten en knelpunten ten aanzien van hun deskundigheid aan te wijzen. Niettemin is uit de bovenstaande analyse een aantal inzichten te distilleren.

Ten eerste is de roulatiesnelheid van de bewindslieden in Nederland relatief hoog vergeleken met die in andere Europese landen.[210] Dit komt de vakinhoudelijke kennis en het bestuurlijk vermogen van de bewindspersonen niet ten goede. Hierdoor moeten zij extra leunen op de deskundigheid van ambtenaren. Tegelijkertijd hebben oud-bewindspersonen kritiek op de hoge roulatiesnelheid van topambtenaren, omdat deze ten koste zou gaan van de inhoudelijke ondersteuning van de ministers.[211] Nederlandse ministers en (vooral) staatssecreta-

204 Hendrickx 2024.
205 Moens 2023.
206 C. van den Berg 2018.
207 Moens 2023.
208 Vancoppenolle & Brans 2010; Brans & Squevin 2021.
209 Gouglas et al. 2017; Daniel & Hurka 2024.
210 Bakema 1991.
211 BZK 2022a; 2024a.

rissen hebben hun functie vaak te danken aan hun vakinhoudelijke kennis.[212] Oud-bewindspersonen benadrukken ook dat die inhoudelijke kennis van groot belang is.[213]

Een tweede knelpunt is dat er voor bewindspersonen geen geïnstitutionaliseerde leeromgeving is. In tegenstelling tot lokale politieke ambtsdragers hebben bewindspersonen geen toegang tot een beroepsorganisatie die vakinhoudelijke cursussen organiseert waar een ambtsdrager vrijwillig aan mee zou kunnen doen. Dit wil niet zeggen dat er geen trainingen of cursussen zijn, maar deze zijn ad hoc, vrijblijvend en vaak niet gefocust op het aanbrengen van vak- of velddeskundigheid.[214] Ook is de politieke ondersteuning voor bewindspersonen vrij beperkt.

4.3 Deskundigheid van het parlement[215]

Het parlement is het hoogste politieke orgaan van de Rijksoverheid en vooral de Tweede Kamer bepaalt de koers van het landelijke beleid. De Kamers hebben traditioneel twee hoofdtaken: een (mede)wetgevende en een controlerende taak. Sinds 2010 heeft geen enkel kabinet de volledige termijn een meerderheid in de Eerste Kamer gehad.[216] Dat maakt dat het voor ministers steeds belangrijker is geworden om beleid in de Eerste Kamer af te stemmen en daar te zoeken naar wisselende meerderheden. De Eerste Kamer is daarmee machtiger en politieker geworden, en niet alleen meer de welbekende, relatief apolitieke '*chambre de réflexion*'. De Tweede Kamer heeft, als direct democratisch verkozen orgaan, naast medewetgevende en controlerende taken, ook een representatieve functie.

In deze paragraaf staat de vraag centraal over welke deskundigheid Tweede Kamerleden kunnen beschikken om deze drie kernfuncties te vervullen. In kader 4.3 bespreken we de situatie in de Eerste Kamer.

Het is lastig om aan te geven welke soorten deskundigheid Tweede Kamerleden nodig hebben. Bovendien is het democratisch gezien onwenselijk om specifieke eisen te stellen aan de deskundigheid van volksvertegenwoordigers. Iedereen moet zich immers kandidaat kunnen stellen als Kamerlid. Politieke partijen hanteren allerlei strategische en representatieve overwegingen bij de opstelling van hun kieslijsten. Kiezers beoordelen volksvertegenwoordigers op basis van allerlei deugden. Deskundigheidsoverwegingen spelen vermoedelijk slechts

212 Bakema 1991; Elffrich 2017.
213 BZK 2024a.
214 De Goede et al. 2022.
215 Deze tekst is gebaseerd op het WRR working paper over hetzelfde thema, zie Bokhorst, Groeneweg & 't Hart 2025.
216 Parlement.com n.d.-d.

een bescheiden rol in hun overwegingen. Voor zover deskundigheidsoverwegingen wel een rol spelen, gaat het vooral om vakkundigheid, kennis van de doelgroep en communicatieve vaardigheden, naast resultaatgerichtheid en leiderschapskwaliteiten.[217]

Het helpt in het parlementaire werk wel als een Kamerlid over vakkennis beschikt. Zo blijkt uit onderzoek dat Nederlandse parlementariërs meer spreektijd krijgen naarmate ze hoger op de lijst staan en meer specialistische deskundigheid hebben op het onderwerp.[218] Ook proceskennis is van belang. "Voor een goede vervulling van de rol van controleur en (mede)wetgever moet een Kamerlid goed begrijpen hoe beleid en wet- en regelgeving tot stand komt, hoe de begrotingscyclus werkt, hoe het evaluatiestelsel in elkaar zit en welke (wettelijke) procedures, eisen en waarborgen bestaan", schrijven (voormalig) Kamerleden Bart Snels en Joost Sneller in hun rapport *Reflecties en lessen. Inzicht in kwaliteit*.[219] Ook vaardigheden zoals spreekvaardigheid, effectiviteit en belangenbehartiging, en deugden zoals toewijding en persoonlijke benaderbaarheid zijn van belang.[220] Oud-Kamerleden Alexander Pechtold en Bart Snels zijn tot het inzicht gekomen dat Tweede Kamerleden ook gedegen kennis moeten hebben van de mogelijkheden en beperkingen van de uitvoering(sorganisaties).[221]

Oplopende roulatiesnelheid en politieke versplintering

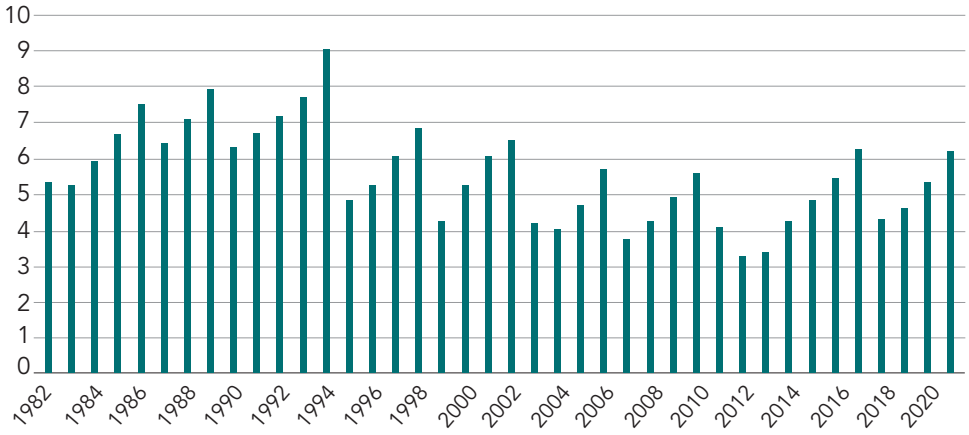
In 1960 zat een Tweede Kamerlid nog gemiddeld ruim acht jaar in de Tweede Kamer. In 1980 was dit circa zes jaar, en in 2020 zo'n vijf jaar. Ook het aantal Tweede Kamerleden met een zeer lange zittingsduur neemt af,[222] en daarmee het niveau van ervaring en het collectieve geheugen in de Kamer.[223]

De korte zittingsduur heeft mogelijk ook effect op het type Kamerlid dat in aanmerking komt om kandidaat te worden. Hoogopgeleiden en hoge sociaal-economische klassen zijn vanouds oververtegenwoordigd in het Nederlandse parlement.[224] Omdat de inwerktijd kort is, biedt het hebben van

217 Winninghoff & Bruins 2017: 8, 17, 21, 22, 34, 35. Ter Berg & Schothorst 2017: 9, 14.
218 Van Kleef et al. 2024.
219 Tweede Kamer der Staten-Generaal 2021: 22.
220 Parlement.com n.d.-e.
221 Pechtold & Snels 2024; Overheid van Nu 2024.
222 Van den Braak 2023a.
223 Van den Berg & Van den Braak 2004.
224 J. van den Berg 1983; 1989.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 101 25-06-2025 12:17

Figuur 4.1 Gemiddeld aantal jaren Kamerervaring



Bron: Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties 2021: 130

politieke ervaring een voordeel. Tegenwoordig komt bijna een derde van het aantal Tweede Kamerleden uit een functie als fractiemedewerker of politiek assistent. Wanneer ook Tweede Kamerleden worden meegenomen die eerder een functie hadden bij een politieke partij, bij de Rijksoverheid, binnen de *public affairs* of bij lobbygroepen, loopt dat op tot bijna twee derde.[225]

Daarnaast is het aantal fracties de afgelopen decennia toegenomen. Bestond een fractie rond de eeuwwisseling nog uit gemiddeld zeventien Kamerleden, in 2022 was dit teruggelopen naar acht Kamerleden per fractie.[226] Momenteel bestaat een gemiddelde fractie in de Tweede Kamer uit tien Kamerleden. Daardoor moeten Kamerleden zich over meer verschillende beleidsvraagstukken tegelijk buigen dan voorheen. Binnen de fractie is er dus minder capaciteit om specialistische kennis te ontwikkelen. Waar het tot de eeuwwisseling gebruikelijk was dat grotere partijen op een paar terreinen, zoals justitie of financiën, vaste specialisten hadden, is dat nu in veel mindere mate het geval.[227]

Een mogelijke oplossing voor deze effecten van de politieke versplintering in de Kamer is het aantal Kamerleden te verhogen, zodat de fracties groter worden.[228]

225 Bovens & Wille 2024.
226 Parlement.com 2022a.
227 Van den Braak 2023a: 35.
228 Dat zou ook vanuit representatie-oogpunt wenselijk kunnen worden geacht. De invoering van het huidige zetelaantal vond plaats in 1956, toen Nederland ruim 11 miljoen inwoners telde; inmiddels is dat gegroeid tot ruim 18 miljoen, waardoor de verhouding tussen kiezers en gekozenen groter is

Ook een kiesdrempel kan daarvoor enig effect sorteren. De voor- en nadelen van deze maatregelen zijn de afgelopen jaren uitvoerig besproken, maar tot dusver ontbreekt het aan draagvlak voor de invoering ervan.[229]

Een andere manier om toch ruimte te maken voor inhoudelijke verdieping is het instellen van rapporteurs voor de begroting, wetsvoorstellen of Europese dossiers. Dat wil zeggen dat één of meerdere Kamerleden zich verdiepen in een bepaald onderwerp en daarover verslag uitbrengen aan de betreffende Kamercommissie. Zo kan de rest van de Kamer gebruikmaken van de informatie die de wetgevingsrapporteurs hebben verzameld. De afgelopen jaren is meermaals voorgesteld om de momenteel nog bescheiden maar nuttig gebleken inzet van rapporteurs te versterken. Het aantal wetgevingsrapporteurs en de aandacht voor hun werk is dan ook toegenomen.[230]

Beperkte politieke ondersteuning

De omvang van het budget voor fractiemedewerkers hangt af van het aantal zetels van een fractie. De volatiliteit van verkiezingsuitslagen zorgt ervoor dat de capaciteit van de fracties in korte tijd sterk kan fluctueren. Dat maakt het moeilijker om op een duurzame manier deskundigheid op te bouwen in de fractie. Ook maakt dit het loopbaanperspectief voor fractiemedewerkers minder gunstig.

De meeste politieke partijen hebben daarnaast een wetenschappelijk bureau dat Kamerleden kan voorzien van onderzoeken, analyses of reflecties op de politieke visie van de partij. De capaciteit van deze bureaus is echter beperkt. Zo bestaan de grootste wetenschappelijke instituten uit ongeveer vier fte aan medewerkers. Ook is de financiering van deze instituten deels afhankelijk van het aantal Kamerzetels van de partij. Net als voor de Kamerfracties, geldt voor de wetenschappelijke instituten dat deze fluctuerende geldstromen het moeilijk maken om personeel vast te houden en deskundigheid op te bouwen. En baanzekerheid is voor de medewerkers van de bureaus, net als voor hun collega's die voor de fractie werken, bepaald niet vanzelfsprekend.

Overigens is er onlangs extra geld vrijgemaakt voor de wetenschappelijke instituten, via de zogenoemde Jetten-gelden. De politieke partijen waren aanvankelijk echter niet verplicht om deze gelden aan het wetenschappelijk instituut uit te geven. Pas met ingang van 2024 zijn ze na een amendement

---

geworden.

229 Zie voor een uitgebreidere bespreking van de voor- en nadelen van verbetermaatregelen Bokhorst, Groeneweg & 't Hart 2025.

230 Tweede Kamer der Staten-Generaal 2023a: 9–14.

geoormerkt.[231] Ook staat de onafhankelijke positie van het wetenschappelijk instituut onder druk. Politieke partijen en fracties proberen invloed uit te oefenen door te bepalen wie er zitting nemen in het bestuur van het instituut. Maar partijen kunnen ook inhoudelijke druk uitoefenen op de wetenschappelijke instituten om bijvoorbeeld een onwelgevallig rapport niet of later uit te brengen. Interne discussie is immers niet altijd gunstig voor de beeldvorming.[232] Door de financiële uitholling en de partijpolitieke reputatiebewaking kunnen de instituten de volksvertegenwoordigers, fracties en (eventuele) bestuurders van hun respectieve partijen steeds minder inhoudelijke voeding bieden.

Kader 4.1 Politieke ondersteuning in vergelijkend perspectief

In veel andere landen is het gebruikelijk dat de parlementariër (deels) een eigen team samen kan stellen. Ook is de informatie over de precieze omvang van de ondersteuning vaak versnipperd over de verschillende fracties en is het onderscheid tussen inhoudelijke en niet-inhoudelijke ondersteuning niet altijd even scherp. De omvang van de politieke ondersteuning houdt licht verband met de omvang van de bevolking.[233] De politieke ondersteuning in Nederland zit onder het niveau dat je op basis van het inwoneraantal mag verwachten.[234]

Acht grote fracties hadden in 2021 per Tweede Kamerlid 1,5 fte aan inhoudelijke politieke ondersteuning. Dit is beperkt in vergelijking met bijvoorbeeld de politieke ondersteuning van Europarlementariërs.[235] Zo heeft elke Europarlementariër gemiddeld drie eigen medewerkers voor de inhoudelijke ondersteuning. Daarnaast is er ondersteuning vanuit de Europese fractie en kunnen parlementariërs een beroep doen op een onderzoeksafdeling van zo'n 200 mensen. Opvallend is dat de eigen medewerkers van Europarlementariërs, net als de inhoudelijke ondersteuning in de Tweede Kamer, erg jong zijn. De gemiddelde leeftijd bij deze groep is nog geen dertig jaar.[236] Ook in de Duitse Bondsdag krijgen fracties en fractieleden meer geld voor de ondersteuning. Oppositiefracties krijgen zelfs nog meer, 15 procent extra voor de fracties en 10 procent extra per fractielid.[237]

231 Eerste Kamer der Staten-Generaal 2022b.
232 Voerman 2018: 125–132.
233 Otjes 2022.
234 Otjes & Brandsma 2022.
235 Van de Ven 2021; De Nieuws BV 2021.
236 European Parliament 2024.
237 Deutscher Bundestag 2023.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 104 25-06-2025 12:17

Ieder Bondsdaglid krijgt daarnaast nog geld om uit te geven aan eigen medewerkers.[238]

In Duitsland is de financiële positie van de wetenschappelijke bureaus, zoals de Konrad Adenauer Stiftung (CDU) en de Friedrich Ebert Foundation (SPD), sterker dan elders. Het geld – zo'n 700 miljoen euro per jaar – krijgen ze rechtstreeks van de overheid.[239] Echt vergelijkbaar met Nederland is de Duitse financiering niet, omdat in Duitsland, evenals in andere landen, ook veel geld voor de democratisering van politieke partijen via de wetenschappelijke bureaus loopt.

De rechtstreekse financiering van wetenschappelijke bureaus versterkt hun onafhankelijkheid van de politieke partijen, maar kan er ook voor zorgen dat ze losgezongen raken.[240] Er is discussie of de wetenschappelijke bureaus van de in de Bundestag vertegenwoordigde partijen niet onder de werking van het *Parteiengesetz* zouden moeten vallen.[241] Duitsland financierde in de periode 2014 tot en met 2017 ook bijna een kwart van alle inkomsten van Europese politieke partijfamilies en hun denktanks, waardoor Duitse ideeën meer doorklinken in de Europese politiek.[242]

Beperkte benutting van beschikbare ambtelijke ondersteuning

Naast de bescheiden politieke ondersteuning waarover ze kunnen beschikken, kunnen Kamerleden ook gebruikmaken van ambtelijke ondersteuning. Een belangrijk onderdeel daarvan is de Dienst Analyse en Onderzoek, die als kerntaak heeft om Kamerleden van relevante kennis te voorzien. De afgelopen jaren is de Dienst Analyse en Onderzoek aanzienlijk uitgebreid. Tweede Kamerleden en fractiemedewerkers weten die ondersteuning echter niet altijd te benutten, omdat ze lang niet allemaal voldoende op de hoogte zijn en blijven van het dienstenaanbod.

238 Deutscher Bundestag 2024.
239 Duitsland Instituut 2018.
240 Vande Walle & De Lange 2025.
241 Voerman et al. 2020: 41.
242 Scheltema Beduin 2019.

Ook kunnen Kamerleden vragen stellen aan ambtenaren om de techniek achter een bepaalde wet of beleidsvoorstel beter te begrijpen. Contact tussen Kamerleden en ambtenaren verloopt in de praktijk echter stroef. Lange tijd gold de zogenoemde Oekaze-Kok, die strenge eisen stelde aan het contact tussen ambtenaren en Kamerleden. Hoewel het kabinet-Rutte III deze regel in de kabinetsreactie op het toeslagenschandaal officieel heeft herzien, lijkt het principe nog wel in de cultuur van ministeries te zitten.[243]

Kader 4.2 Ambtelijke ondersteuning in vergelijkend perspectief

Er is nog weinig vergelijkend onderzoek gedaan naar de ambtelijke ondersteuning van verschillende parlementen. Ook is het lastig om deze tegenover elkaar te zetten. Zo kunnen interne structuren tussen parlementen flink verschillen en kan de verhouding tussen inhoudelijke en niet-inhoudelijke medewerkers wisselen. Wel wijst een onderzoek uit 2016 uit dat er een verband is tussen de bevolkingsomvang en de grootte van de gehele ambtelijke ondersteuning.[244] Otjes (2022) vond ook dat zowel het aantal fractie- en persoonlijk medewerkers, als het aantal Kamer- en commissiemedewerkers, vrij sterk samenhangt met het aantal inwoners van een land. Otjes en Brandsma (2022): "Op basis van de 18 miljoen inwoners die Nederland heeft, zou je verwachten dat er zo'n 660 Kamermedewerkers zijn. Daar zit de Tweede Kamer dus zo'n 100 onder."[245]

Ook Groen (2023) constateert dat de Nederlandse ondersteuning in vergelijking met landen als het Verenigd Koninkrijk en Duitsland relatief klein is.[246] Wetenschappelijke gesprekspartners wijzen ons erop dat de ambtelijke ondersteuning van andere parlementen meer kan bieden, mede vanwege een grotere omvang en een groter budget. Zo krijgen leden van het Britse Lagerhuis voorafgaand aan ieder debat een *debate pack*, met daarin relevante (wetenschappelijke) informatie en een lijst met mensen die expertise op het onderwerp hebben.[247] De Duitse Bondsdag heeft ruim 3.000 medewerkers in dienst voor alleen de inhoudelijke ambtelijke ondersteuning, op een totaal van ruim 6.000 medewerkers aan ambtelijke ondersteuning. Dit houdt in dat er

243 Rijksoverheid 2021.
244 Otjes 2022.
245 Otjes & Brandsma 2022.
246 Groen 2023: 365–377.
247 Voor meer informatie, zie https://commonslibrary.parliament.uk/type/debate-pack/.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 106 25-06-2025 12:17

in Duitsland per Bondsdaglid ruim vier medewerkers aan inhoudelijke ambtelijke ondersteuning zijn;[248] per Tweede Kamerlid is dit ongeveer 1,2 medewerker. Hierdoor kan de Bondsdag beter tegenwicht bieden aan de regering. Duitse Bondsdagleden hebben immers meer gerichte mogelijkheden en eigen middelen dan hun Nederlandse collega's om kennis te verwerven over een bepaald onderwerp.[249]

Minder aandacht voor kwaliteit van wetgeving

De volatiliteit van de verkiezingsuitslagen en de versnippering van het aantal partijen zorgt ervoor dat politieke partijen in feite constant in campagnestand verkeren. Zorgen over zetelbehoud zijn alomtegenwoordig. Parlementariërs voelen zich voor hun zichtbaarheid vaak afhankelijk van (sociale) medialogica.[250] Het gevolg is dat zij zich in toenemende mate focussen op hun publieke profilering, ten koste van de minder mediagenieke onderdelen van het Kamerwerk. Zo blijkt dat Kamerleden al jaren minder tijd besteden aan de kwaliteit van wetgeving en dat die kwaliteit volgens hun zelfreflectie ook te wensen overlaat.[251] Kritiek is er vooral op het oneigenlijk gebruik van instrumenten van de Kamer. Zo zien we dat Kamerleden een deel van de controlebevoegdheden, zoals het stellen van Kamervragen of het indienen van moties, inzetten als instrument om aandacht te genereren voor een bepaald onderwerp, of om de achterban te laten zien dat ze het onderwerp serieus nemen.[252] Het beeld ontstaat dat de representatieve taak de (mede)wetgevende en controlerende taken langzaam verdringt.[253] Het gebrek aan aandacht voor wetgevingskwaliteit kan ernstige gevolgen hebben. Zo constateerde de parlementaire enquêtecommissie over fraudebestrijding en dienstverlening in het rapport *Blind voor mens en recht* dat het parlement in meerderheid heeft gefaald in zijn wetgevende en controlerende taak: "De Tweede Kamer heeft ingestemd met kwalitatief slechte wetten en vervolgens verzaakt ontwerpfouten in de wetten te herstellen."[254]

Met behulp van de wetgevingsrapporteurs, de wetenschapstoets en de invoeringstoets proberen Kamerleden in belangrijke wetgevingstrajecten hun kennispositie te versterken. Om Kamerleden te helpen met wetgeving is een praktische handreiking opgesteld: *Werken aan wetten*.

248 Wolf 2022: 175–177.
249 Wolf 2022: 242–244.
250 WRR 2024b: 145.
251 Werkgroep versterking functies Tweede Kamer 2021: 14, 23.
252 Zie ook Tweede Kamer der Staten-Generaal 2025b.
253 M. van den Berg 2022.
254 Tweede Kamer der Staten-Generaal 2024a: 62.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 107 25-06-2025 12:17

Ook willen Kamerleden per commissie een vast aanspreekpunt voor wetgevingskwaliteit.[255] Met behulp van Bureau Wetgeving maken zij ook steeds vaker initiatiefwetsvoorstellen, al halen deze maar in enkele gevallen de eindstreep.[256] Het aantal ingediende amendementen laat een golfbeweging zien: in de loop van een kabinetsperiode neemt dat aantal toe en bij een kabinetswissel daalt het weer.[257] Het beeld dat amendementen de kwaliteit van wetsvoorstellen negatief zouden beïnvloeden, onderschrijven betrokken wetgevingsjuristen niet in zijn algemeenheid.[258]

Kader 4.3 Deskundigheid van de Eerste Kamer

De Eerste Kamer richt zich vanuit diens reflectieve functie traditioneel meer op het bewaken van de wetgevingskwaliteit. Zo voert de Eerste Kamer sinds 2014 elke twee jaar een beleidsdebat over de Staat van de rechtsstaat. Maar door het binaire karakter van het terugzendrecht laten Eerste Kamerleden politieke overwegingen uiteindelijk in hun stemgedrag een zwaardere rol spelen dan de technische beoordeling van de wetgevingskwaliteit.[259] Jaarlijks verwerpen senatoren maar enkele wetsvoorstellen.[260] Vandaar dat er al lange tijd discussie gaande is over een minder binair terugzendrecht. Ook zijn er voorstellen gedaan voor een wetstechnische toets, voordat de Eerste Kamer zich politiek-inhoudelijk over de voorstellen buigt.[261]

Door de veranderende en sneller wisselende samenstelling van de Eerste Kamer, met meer zetels voor nieuwe politieke partijen en minder juristen (24 procent van de senatoren), is de hoge verwachting van de Eerste Kamer als hoeder van de rechtsstaat niet altijd even realistisch.[262] Zo kwamen er 44 nieuwe leden na de Eerste Kamerverkiezing van 2019, waardoor er veel kennis en ervaring weglekte.[263] De 75 senatoren zijn bovendien maar aangesteld voor één dag in de week en hebben weinig inhoudelijke ondersteuning.

255 Tweede Kamer der Staten-Generaal 2024b.
256 Bokhorst 2023.
257 Raad van State 2024.
258 Veerman 2016: 53.
259 Eerste Kamer der Staten-Generaal 2021: 8.
260 Eerste Kamer der Staten-Generaal 2025.
261 Zie ook Van den Braak 2023b.
262 Maasbommel 2023.
263 Eerste Kamer der Staten-Generaal 2022a.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 108 25-06-2025 12:17

De Eerste Kamer probeert vooral met organisatorische maatregelen te professionaliseren. Net als de Tweede Kamer organiseert de Eerste Kamer steeds meer deskundigenbijeenkomsten.[264] Ook is de Eerste Kamer met rapporteurs gaan werken.[265] Verder heeft hij meer aandacht besteed aan het burgerperspectief en het initiatief genomen om een doenvermogentoets in te voeren voor nieuwe wetsvoorstellen; dit naar aanleiding van het WRR-rapport *Weten is nog geen doen* (2017).[266] De Eerste Kamer heeft, zeker in vergelijking met de Tweede Kamer, vroegtijdig werk gemaakt van de versterking van de Europese medewetgevingsfunctie.[267] Naar aanleiding van het Toeslagenschandaal startte de Eerste Kamer een zelfevaluatie.[268] Werkgroepvoorzitter Recourt pleitte in het debat over de zelfevaluatie voor een gedegen inwerkprogramma voor nieuwe Kamerleden en voor commissievoorzitters. Ook benadrukte hij de noodzaak van voldoende (ambtelijke) ondersteuning.[269] Sinds 2020 is de totale ondersteuning van de Eerste Kamer overigens aanmerkelijk gestegen, van 57 naar 81 medewerkers (maar niet duidelijk is hoeveel van hen ook inhoudelijke ondersteuning betreft).[270]

Conclusies

De ervaringsdeskundigheid en het collectieve geheugen in het parlement zijn afgenomen als gevolg van een stijgend roulatietempo. Ook zijn de fracties kleiner geworden, waardoor Kamerleden meer verschillende beleidsdomeinen moeten behandelen. Er gaat bovendien meer aandacht naar de publieke profilering en minder naar het werk 'achter de schermen', zoals het toezien op de kwaliteit van wetgeving. Dit impliceert dat vaardigheden als debatteren en media-aandacht genereren aan belang hebben gewonnen, ten koste van diepe dossierkennis.

Deze ontwikkelingen maken het moeilijker om domeinspecifieke kennis in de Kamer te borgen. Daarnaast is de politieke ondersteuning van Kamerleden, in de vorm van fractiemedewerkers en voeding vanuit de wetenschappelijke instituten van hun partijen, relatief beperkt. Bovendien geldt ook voor het politieke ondersteunende personeel dat zij vrij snel doorstromen,

264 Eerste Kamer 2021: 7.
265 Zie ook www.eerstekamer.nl/begrip/rapporteur
266 Zie ook www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/doenvermogen.
267 Zie ook www.eerstekamer.nl/eu/thema/europese_werkwijze_van_de_eerste.
268 Eerste Kamer der Staten-Generaal 2021.
269 Eerste Kamer der Staten-Generaal 2022a.
270 Eerste Kamer 2025: 113.

vanwege sterk fluctuerende verkiezingsresultaten. Wel is er meer ambtelijke ondersteuning gekomen, maar het is de vraag of Kamerleden daarvan optimaal gebruikmaken.

4.4 Deskundigheid van colleges van burgemeester en wethouders

Aan de deskundigheid van wethouders en burgemeesters worden geen formele eisen gesteld: in principe kan iedereen zich kandideren. In de praktijk wordt echter wel de nodige deskundigheid van deze lokale bestuurders verwacht. Zo vinden medebestuurders deskundigheid de op één na belangrijkste eigenschap voor een wethouder (betrokkenheid staat op nummer één).[271] In een enquête onder burgers komt deskundigheid zelfs naar voren als de belangrijkste eigenschap. Die deskundigheid moet met name gericht zijn op vakinhoudelijke kennis: een kleine meerderheid van de respondenten geeft aan liever een wethouder te hebben die veel weet over de inhoud van een probleem dan een wethouder die veel weet over de inwoners van de gemeente.[272] Voor burgemeesters speelt (vak)deskundigheid een iets minder grote rol, bij hen worden kenmerken als 'betrokken', 'communicatief', 'toegankelijk' en 'integer' belangrijker geacht dan 'deskundig'.[273]

Verzakelijking van het wethouderschap

Het werk en het profiel van de wethouder zijn de afgelopen decennia veranderd. Het ambt is verzakelijkt. Er is meer nadruk komen te liggen op de rol van de wethouder als bestuurder en manager en minder op die als lokaal politicus, alhoewel het klassieke profiel van de politieke wethouder zeker niet verdwenen is.

Deze trend heeft in de eerste plaats te maken met de dualisering die in 2002 werd ingevoerd. Werden wethouders voorheen gekozen uit de gemeenteraad, en behielden ze hun raadslidmaatschap tijdens hun termijn als wethouder, vanaf 2002 werden de rollen gescheiden. Sindsdien hoeven wethouders niet meer direct verkozen te zijn door de lokale gemeenschap. Daarnaast is het takenpakket van gemeenten, onder andere door decentralisaties van rijkstaken, groter en complexer geworden. Gemeenten zijn bovendien gegroeid in omvang. Deze ontwikkelingen hebben bijdragen aan de vraag naar wethouders met sterke bestuurlijke kwaliteiten.[274] Dit kunnen we duiden als een sterkere nadruk op vak- en procesdeskundigheid. Tegelijkertijd is een achtergrond in de lokale politiek geen harde eis meer, waardoor lokale velddeskundigheid aan belang lijkt in te boeten.

271 Van Zuydam et al. 2018: 25–26.
272 Commissie Wethouder van de Toekomst 2024: 14–15.
273 Van Zuydam et al. 2018: 25–26.
274 Bouwmans 2020. Zie ook Wethoudersvereniging 2014: 7: "Door het dualisme werden wethouders in mindere mate politicus, maar meer bestuurder."

Het profiel van de wethouder is dan ook veranderd. De dualisering van 2002 zette de deur open voor de zogenoemde 'wethouder-van-buiten': een wethouder die wordt aangesteld zonder eerst verkozen te zijn in de gemeenteraad, en soms wordt 'ingevlogen' uit een andere gemeente. In 2022 kwam ruim één op de drie wethouders van buiten de gemeenteraad, en een derde deel daarvan kwam van buiten de gemeente waarin ze werden aangesteld.[275] Toch moeten we deze trend niet overdrijven: de meeste wethouders hebben nog altijd een achtergrond in de lokale politiek. Er is geen sprake van een 'rondreizend circus' van technocratische bestuurders die van de ene naar de andere gemeente hoppen.[276]

De verzakelijking is ook terug te zien in de manier waarop wethouders worden geworven en geselecteerd. Wethouders worden de laatste jaren vaker van buiten een politieke partij of via een openbare sollicitatieprocedure geworven.[277] Dit blijft echter een uitzondering op de regel.[278] Ook blijkt uit gesprekken dat het aantal burgemeesters dat als 'zij-instromer' wordt aangesteld – dat wil zeggen, zonder eerdere ervaring in het lokale bestuur – is toegenomen. Verder zien we dat wethouders de afgelopen jaren steeds vaker een carrièrestap maakten van het wethouderschap naar een baan buiten het lokale bestuur.[279] Desondanks blijft het carrièrepad raadslid-wethouder-burgemeester nog veel betreden.[280]

Rekrutering van lokale bestuurders

In de media verschijnen regelmatig berichten die suggereren dat het ambt van wethouder of burgemeester steeds minder aantrekkelijk wordt, met name als gevolg van de oplopende werkdruk. Hierdoor zouden bestuurders snel uitvallen of zou het moeilijker worden om geschikte kandidaten te vinden.[281] Het beschikbare onderzoek ondersteunt dit beeld echter slechts deels. Wethouders beoordelen hun tevredenheid met de werk-privébalans en de werkdruk inderdaad met vrij lage rapportcijfers: 5,6 en 6,1. Voor burgemeesters liggen de cijfers iets hoger: 5,7 en 6,7. Beide beroepsgroepen geven aan lange werkweken van gemiddeld 56 uur te maken. Toch beoordelen ze hun werkplezier met dikke voldoendes: 7,8 (wethouders) respectievelijk 8,2 (burgemeesters).[282]

---

275 De Collegetafel 2023. Wethouders zijn overigens wel verplicht om te verhuizen naar de gemeente waarin ze wethouder worden. De gemeenteraad kan in bijzondere gevallen een ontheffing verlenen.

276 Bouwmans 2024c.

277 Wethouders worden vaker geworven voor "een specifieke klus die geklaard moet worden", zie Van Gool 2022: 17.

278 Van Ostaaijen 2024.

279 Bouwmans 2024b.

280 Van de burgemeesters is 71 procent eerder wethouder geweest, en 70 procent is ooit raadslid geweest. Van de wethouders is 79 procent daarvoor raadslid geweest. Jansen et al. 2020.

281 Zie bijvoorbeeld: Pointer Regio 2022; Van Gool & Boomgaars 2024; Nieuwsuur 2024; Borgerink 2024.

282 Vollaard 2024.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 111 25-06-2025 12:17

Ondanks de lage tevredenheid met de werk-privébalans blijkt het ambt van wethouder of burgemeester behoorlijk populair. In 2022 lukte het ruim driekwart (76,2 procent) van de politieke partijen om voldoende kandidaten te vinden voor het wethouderschap. Dat is wel een daling ten opzichte van 2018, toen dat gold voor 85,1 procent van de partijen.[283] Het aantal mensen dat solliciteert op vacatures voor een burgemeesterspost is de afgelopen jaren weliswaar gedaald, maar dat lijkt vooral een gevolg van de krappe arbeidsmarkt. Bovendien heeft een lager aantal sollicitanten niet per definitie effect op de kwaliteit van de kandidaten.[284] Voor beide functies lijkt dus in grote lijnen voldoende animo te zijn.

Scholing, ontwikkeling en ondersteuning

Wethouders en burgemeesters hebben verschillende mogelijkheden om nieuwe soorten kennis en kunde op te doen tijdens het werk. Zo bieden de Wethoudersvereniging en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) verschillende trainingen aan. Toch kan er onder bestuurders verlegenheid bestaan om gebruik te maken van het aanbod. Dat heeft in de eerste plaats te maken met geld. Bestuurders geven niet graag publiek geld uit aan hun eigen ontwikkeling. Burgemeesters betalen bijvoorbeeld vaak zelf een coachingstraject, om politieke discussies hierover te vermijden.[285] Het NGB constateert ook dat regelmatige bijscholing voor publieke ambtsdragers niet als vanzelfsprekend wordt gezien.[286] Dit terwijl ruim 70 procent van de burgemeesters aangeeft behoefte te hebben aan opleidingen en cursussen.[287]

Ook ondersteuning vanuit het ambtelijk apparaat blijkt onmisbaar voor lokale bestuurders. Zeven op de tien wethouders en acht op de tien burgemeesters hebben behoefte aan deze vorm van assistentie. Dat percentage is de afgelopen jaren bovendien flink gestegen.[288] Hoewel er geen eenduidige verklaring is voor de toename, heeft deze mogelijk te maken met het niveau van ervaring van de bestuurders.[289] Met name onder wethouders is het verloop de afgelopen jaren namelijk toegenomen. Hier gaan we in de volgende paragraaf verder op in.

283 Boogers & Voerman 2023: 46.
284 Runderkamp & Otjes 2025.
285 Boogers et al. 2021: 55.
286 Nederlands Genootschap van Burgemeesters 2023.
287 Vollaard 2024: 21.
288 Voor wethouders nam het percentage tussen 2019 en 2024 toe van 46,4 procent naar 71,4 procent, voor burgemeesters van 52,2 procent naar 80,5 procent.
289 Vollaard 2024: 20–21.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 112 25-06-2025 12:17

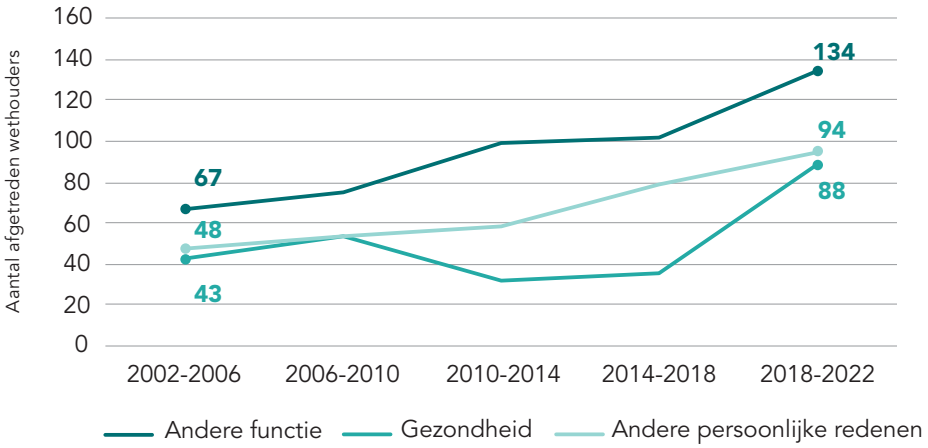
Ervaring met het ambt

Een meting uit 2019 wees uit dat burgemeesters bij hun aantreden gemiddeld al 19 jaar in het openbaar bestuur werkten, en wethouders gemiddeld 12,6 jaar.[290] Veel lokale bestuurders hebben dus al behoorlijk wat ervaring in de politiek en in het openbaar bestuur opgedaan voordat ze aan hun ambt beginnen. In hoeverre nemen (of krijgen) ze vervolgens de tijd om zich te ontwikkelen binnen het ambt? Om dat te beoordelen, kijken we naar de zittingstermijn van wethouders en burgemeesters. In 2024 was 67 procent van de wethouders bij vertrek korter dan vier jaar actief in het ambt, 24 procent was vier tot acht jaar in dienst, en 8 procent langer dan acht jaar. Burgmeesters zitten doorgaans iets langer op dezelfde post: 42 procent is korter dan vier jaar geleden aangetreden, 38 procent is vier tot acht jaar actief en 20 procent al langer dan acht jaar. De langere zittingsduur van burgemeesters hangt samen met het feit dat zij worden aangesteld voor een langere periode dan wethouders, namelijk zes in plaats van vier jaar.

Dit is echter een momentopname. Om te ontdekken of er een ontwikkeling heeft plaatsgevonden in de zittingsduur van lokale bestuurders, kunnen we kijken naar het aantal wethouders dat gedurende de collegeperiode opstapt.[291] Het percentage wethouders dat aftrad vóór het einde van de collegeperiode, lag tussen 2002 en 2018 tussen ongeveer 40 en 45 procent per collegeperiode. In de periode 2018-2022 steeg dit aandeel echter sterk: toen stopte maar liefst 55 procent van de wethouders voortijdig.[292] Deze stijging wordt niet veroorzaakt door 'politieke valpartijen': het aandeel wethouders dat wordt weggestuurd door de gemeenteraad, is opmerkelijk stabiel gebleven sinds 2002. De stijging is voor een groot deel toe te schrijven aan het grotere aantal wethouders dat voor het einde van de collegeperiode kiest voor een andere baan of om persoonlijke redenen opstapt. Vooral het aantal wethouders dat stopt om gezondheidsredenen, is sterk toegenomen: van 35 wethouders in de collegeperiode 2014-2018 tot 88 wethouders in 2018-2022.[293] Deze trend lijkt zich door te zetten: van de start van de nieuwe colleges in 2022 tot het einde van 2024 zijn al 100 wethouders om persoonlijke redenen gestopt, waarvan 79 om gezondheidsredenen.[294] Figuur 4.2 geeft een overzicht van het aantal wethouders dat tussentijds opstapte om niet-politieke redenen.

290 Jansen et al. 2020: 12.
291 Voor burgemeesters zijn er geen vergelijkbare cijfers gevonden. Daarom richten we ons in de rest van deze paragraaf met name op wethouders.
292 Een deel hiervan kan worden toegeschreven aan een groter aantal wethoudersposten dat in deze periode kwam te vervallen vanwege gemeentelijke herindelingen, maar ook als we hiervoor controleren is de stijging behoorlijk.
293 Bouwmans 2024b.
294 De Collegetafel 2025.

Figuur 4.2 Wethouders opgestapt om niet-politieke redenen



Bron: Bouwmans 2024b

Werkdruk, overbelasting en burn-out steeds zijn vaker een reden om voortijdig te stoppen met het wethouderschap.[295] Ook de intimidatie en agressie waarmee sommige wethouders te maken krijgen, zouden een rol kunnen spelen.[296]

De steeds snellere roulatie van wethouders roept vragen op over de borging van deskundigheid in deze beroepsgroep. Er gaat veel professionele ervarings-deskundigheid verloren wanneer ruim de helft van de wethouders de eindstreep van de collegeperiode niet haalt. De ambtelijke organisatie moet zich dan ook steeds opnieuw gaan zetten naar weer een nieuwe bestuurder, altijd een delicaat en energieverslindend proces. Het stijgende uitvalpercentage zegt bovendien iets over de aantrekkelijkheid van het ambt. In 2022 lukte het de meeste partijen nog om voldoende kandidaten voor het wethouderschap te vinden, maar het is de vraag of dat in de toekomst zo blijft. Wie wil zich nog inzetten voor een ambt waarin steeds meer mensen aan werkdruk of intimidatie ten onder gaan?

Conclusies

Het wethoudersambt is de afgelopen decennia geprofessionaliseerd, waarbij de nadruk meer op bestuurlijke kwaliteiten is komen te liggen. Worteling in de lokale politiek is geen harde eis meer is, maar komt in de praktijk nog wel veel voor. Verder is er een recente stijging van het aantal wethouders dat de functie

295 Bouwmans 2024b: 134–135.
296 Boswijk & Tops 2022; Ipsos I&O 2024. Het aandeel wethouders dat te maken krijgt met agressie is toegenomen van 40 procent in 2014 tot 60 procent in 2024.

voortijdig neerlegt. Dit heeft mogelijk een effect op het niveau van professionele ervaring onder wethouders. Bij burgemeesters is de zittingsduur gemiddeld wat langer. Voor beide beroepsgroepen geldt dat er vooralsnog geen grote problemen rond rekrutering lijken op te treden.

4.5 Deskundigheid van gemeenteraden

Het lidmaatschap van de gemeenteraad is een ambt dat wordt bekleed door 'leken', doorgaans naast een betaalde baan. Toch moeten deze leken wel degelijk over bepaalde soorten deskundigheid beschikken om hun rol goed te kunnen vervullen. Politieke partijen zien inhoudelijke kennis van de relevante beleidsterreinen (met andere woorden: vakdeskundigheid) als het belangrijkste selectiecriterium voor gemeenteraadsleden.[297] Hoge eisen stellen aan de materiekennis van gemeenteraadsleden is echter moeilijk te verenigen met het principe van het lekenbestuur. Het ambt moet immers toegankelijk blijven voor iedereen, en niet alleen voor een selecte groep met specialistische beleidskennis.

In onze gesprekken met raadsleden, griffiemedewerkers en bestuurders gaven sommigen aan dat specialistische kennis een risico kan zijn voor raadsleden. Eén van de raadsleden verwoordde het als volgt:

> *"Als je te veel weet, ga je automatisch voorstellen niet meer op hoofdlijnen beoordelen, maar op details. Dan volgt de rest van de raad het niet meer, en de inwoners ook niet meer. De vraag is of je dan je taak goed uitvoert als raadslid."*

Andere raadsleden vonden juist gedetailleerde kennis van het beleid en het uitvoeringsproces onmisbaar om het college goed te kunnen controleren.

Een minder omstreden vorm van deskundigheid die raadsleden nodig hebben, is kennis van de lokale samenleving (oftewel: velddeskundigheid). Partijen die kandidaat-raadsleden werven, hechten dan ook veel waarde aan deze kwaliteit.[298] Ook de raadsleden die wij spraken, benadrukten het belang van velddeskundigheid. Om signalen vanuit de samenleving door te kunnen geven aan het college, moeten ze in contact staan met inwoners, ondernemers of het maatschappelijk middenveld, en weten wat voor zorgen of wensen daar spelen.

Om hun politieke doelen te bereiken, moeten raadsleden daarnaast beschikken over kennis van de processen in het gemeentelijk bestuur en goed op de hoogte zijn van de instrumenten die zij kunnen inzetten. Bovendien vergt het raadswerk

297 Boogers & Voerman 2023: 31.
298 Boogers & Voerman 2023: 31.

bepaalde vaardigheden, zoals debatteren en onderhandelen. Deze competenties kunnen we scharen onder procesdeskundigheid. Politieke partijen kunnen raadsleden ondersteunen om deze politieke bekwaamheid te ontwikkelen, en ook de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden biedt trainingen aan op dit gebied. Toch is het 'politieke handwerk' vooral iets dat raadsleden in de praktijk moeten leren, door ervaring op te doen in de raadszaal, eventueel met behulp van coaching door meer ervaren collega's.

Lekenbestuur onder druk

Al ruim honderd jaar geleden voorspelde bestuurskundige Gerrit van Poelje het einde van de gemeenteraad als lekenbestuur. Hij verwachtte dat de moderne samenleving steeds meer professionaliteit zou vereisen van het lokale bestuur, en dat bestuur door amateurpolitici niet langer houdbaar zou zijn.[299] Vooralsnog blijft het principe van het lekenbestuur breed omarmd, maar de spanning die Van Poelje identificeerde, is niet verdwenen.

Het lokale bestuur is de laatste jaren complexer geworden, met name door schaalvergroting en uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket.[300] Dat betekent dat raadsleden grote hoeveelheden informatie moeten kunnen verwerken, hetgeen een hoog denkniveau vereist.[301] Dit creëert een prikkel om sterker in te zetten op theoretische, vakinhoudelijke kennis. "Een sterke raad wordt tegenwoordig niet gezien als raad waarin de leek het bestuur in handen heeft, maar als een raad waarin raadsleden zich verder professionaliseren door een opleiding te volgen, zodat zij de complexiteit van het ambt kunnen bijbenen", constateren sociologen Noordzij, De Koster en Van der Waal. "Ofwel: een goede politicus is een 'deskundige' politicus."[302]

In gesprekken met raadsleden en griffiers werd gesproken van een overvloed aan 'beleidsmedewerkers' in de raad – het type raadsleden dat vooral goed is in 'snel door de stukken komen'. Raadsleden die zich primair profileren als volksvertegenwoordiger, en veel tijd investeren in contact met de samenleving, werden daarentegen gekwalificeerd als een 'uitstervend ras', bedolven als dit type raadslid zich voelt onder de aanhoudende stapels beleidsstukken.

Overigens geven sommige raadsleden en griffiers aan dat de werklast niet alleen een consequentie is van de complexiteit van de materie zelf, maar ook

299 Denters & Klok 2003; Denters 2023.
300 Denters 2023 spreekt van een "dubbele verafstandelijking van het lokale bestuur".
301 Zie bijvoorbeeld Loots 2025: 363. "Raadsleden vinden de grote hoeveelheid complexe opgaven die ze op hun bordje hebben liggen het meest bepalend voor het goed in positie (kunnen) zijn als raad."
302 Noordzij et al. 2025. Zie ook Schulz et al. 2018: 8. Raadsleden "verdedigen zich tegen de status van leek door hun eigen professionaliteit centraal te stellen".

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 116 25-06-2025 12:17

van de manier waarop het college beleidsstukken aan de raad aanbiedt. Als de informatie op een behapbare wijze wordt aangeleverd en de politieke beslispunten duidelijk worden aangegeven, kost het raadsleden minder tijd en moeite om het dossier te doorgronden. Dit is echter niet altijd het geval. Raadsleden en griffiers verwijzen daarbij vooral naar het feit dat de ambtenaren die de stukken opstellen, primair het college van burgemeester en wethouders dienen, en niet de raad.

Bestuurskundigen wijzen op verschillende gevaren van deze professionalisering of technocratisering van het lekenbestuur, die afbreuk zouden doen aan het fundamenteel politieke karakter van de raad: "De gemeenteraad is, net als elke vorm van politieke representatie, juist bedoeld om te beslissen over al die zaken waar kennis en kunde onvoldoende uitsluitsel bieden en waar de meningen verdeeld zijn, moreel, ideologisch of maatschappelijk. Dat is immers de kern van politiek."[303] Met andere woorden: als raadsleden hun professionele kennis centraal stellen, ondermijnen ze hun politieke functioneren.[304] Daarnaast kan de representatieve functie van de raad in gevaar komen. Een meer geprofessionaliseerde gemeenteraad is immers niet langer toegankelijk voor iedereen. Nu al zijn theoretisch opgeleiden sterk oververtegenwoordigd in de raden. Maar liefst 84 procent van de gemeenteraadsleden heeft een hbo- of wo-studie afgerond, terwijl dat geldt voor 37 procent van de totale bevolking.[305] Er dreigt een 'diplomaraad' te ontstaan, waarin "theoretisch geschoolde 'deskundigen' de dienst uitmaken".[306] Dit lijkt deels al het geval te zijn. Praktisch opgeleide raadsleden hebben aanzienlijk vaker het gevoel dat ze niet mee kunnen komen in vergaderingen. Ook worden theoretisch geschoolde raadsleden regelmatig als te overheersend gezien, terwijl dat bijna nooit geldt voor hun praktisch opgeleide collega's.[307]

Deze ontwikkeling is ook terug te zien in de tijdsbesteding van raadsleden. Zo besteden zij het overgrote deel (ruim 70 procent) van hun tijd aan bestuurlijke taken, zoals vergaderen, debatteren en stukken lezen. Slechts een kwart van de tijd besteden de raadsleden aan volksvertegenwoordigende taken,

303 Schulz et al. 2018: 7.

304 Zie ook ROB 2018a: 9. "Voortschrijdende professionalisering van onze maatschappij maakt het steeds verleidelijker voor decentrale volksvertegenwoordigers om materiedeskundigheid te vergaren. Maar democratie heeft de legitimiteit nodig van de politicus, die goed is aangesloten op wat er in de maatschappij leeft. Gespecialiseerde kennis is het terrein van de vakman, de ambtenaren en de dagelijkse bestuurders (…). Decentrale volksvertegenwoordigers zijn geen vaklui, het lekenbestuur is noodzakelijk voor de legitimiteit van het decentrale openbaar bestuur en vormt zo juist het contrapunt van de steeds verder oprukkende specialisering."

305 Vollaard 2024: 64.

306 Noordzij et al. 2025: 283.

307 Invior 2023.

zoals werkbezoeken.[308] Dit percentage is de afgelopen jaren afgenomen.[309] Ook dit werd in de gesprekken bevestigd. Raadsleden hadden regelmatig het gevoel geen tijd te hebben om 'de stad in te gaan'.

In termen van deskundigheid roept deze ontwikkeling de vraag op of er nog voldoende velddeskundigheid in de raad aanwezig is. Raadsleden lijken hun vakdeskundigheid steeds meer centraal te stellen, en besteden bovendien minder tijd aan contact met 'de buitenwereld'. Het risico is dat kennis van de leefwereld van inwoners wordt verdrongen door theoretische vormen van deskundigheid.

Een slinkend reservoir aan kandidaten

Om competente raadsleden te kunnen kiezen, moeten er in de eerste plaats voldoende geschikte kandidaten zijn voor het raadslidmaatschap. 15 procent van de bevolking geeft aan te willen overwegen om raadslid te worden, mochten ze daarvoor gevraagd worden. Dat impliceert dat er in theorie ruim voldoende bereidheid is onder inwoners om zich in te zetten voor het lokale bestuur.[310] De praktijk die politieke partijen ervaren, is echter weerbarstig. In 2022 gaf bijna de helft (47 procent) van de politieke partijen aan moeite te hebben om geschikte kandidaten voor het raadslidmaatschap te werven. In gemeenten met minder dan 20.000 inwoners zijn de rekruteringsproblemen het grootst: daar heeft 60 procent van de lokale partijen en 70 procent van de landelijke partijen moeite met het vinden van geschikte kandidaten.[311] De meest genoemde reden is het grote tijdsbeslag dat het raadswerk met zich meebrengt.[312] Ook raadsleden die besluiten zich niet opnieuw verkiesbaar te stellen, geven aan dat het tijdsbeslag een belangrijke reden is voor die keuze – het is de op één na meest genoemde reden, na privéredenen zoals een verhuizing.[313] Het raadswerk is dan ook intensiever geworden. In 2007 waren raadsleden nog gemiddeld 14 uur per week bezig met het raadslidmaatschap, in 2024 was dat 20 uur per week.[314] Ze beoordelen hun tevredenheid met de werk-privébalans met een matig rapportcijfer: een 5,8.[315]

---

308 Zie ook ROB: 2018a: 11: "Bijna tweederde van de beschikbare tijd gaat op aan bestuurlijke activiteiten zoals controleren en kaderstellen, terwijl volgens de Raad de kracht van lekenbestuur en de toegevoegde waarde van de gemeenteraad, provinciale staten of algemeen besturen nu juist ligt in de rol van volksvertegenwoordiger. Dus vindt de Raad dat dáár het accent in de werkzaamheden van decentrale volksvertegenwoordigers zou moeten liggen."

309 Daadkracht 2021.

310 Vollaard et al. 2023: 46–47.

311 Boogers & Voerman 2023: 41–42.

312 Boogers & Voerman 2023: 44.

313 Boogers & Voerman 2023: 23.

314 Vollaard 2024.

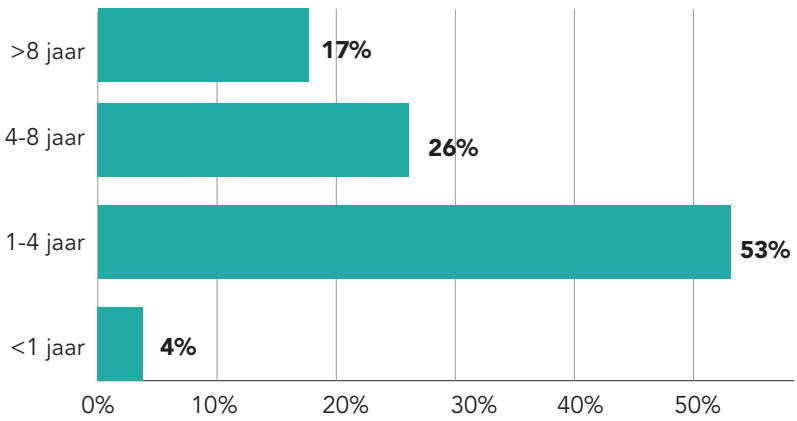
315 Vollaard 2024.

Ervaringstekorten

In de gemeenteraad is ervaring een belangrijke bron van deskundigheid. Griffiemedewerkers geven aan dat het vaak een hele raadsperiode kan duren voordat raadsleden volledig zijn ingewerkt. Hierbij gaat het vooral om procesdeskundigheid: het leren kennen van de instrumenten die raadsleden kunnen inzetten en het onder de knie krijgen van het politieke handwerk.[316]

Het niveau van ervaring in de raad lijkt echter af te nemen, door een hoger verloop van raadsleden. In 2024 was 57 procent van de raadsleden minder dan vier jaar actief als volksvertegenwoordiger, 26 procent was vier tot acht jaar in functie en 17 procent langer dan acht jaar (zie figuur 4.3).[317] Helaas zijn er voor deze cijfers geen historische vergelijkingen beschikbaar, waardoor we hieruit niet kunnen opmaken of de zittingsduur de afgelopen jaren is af- of toegenomen. Wel kunnen we kijken naar andere indicatoren van het roulatietempo in de gemeenteraad. Zo is bekend dat bij de afgelopen vier gemeenteraadsverkiezingen (2010, 2014, 2018 en 2022) steeds ongeveer 40 tot 45 procent van de gemeenteraad werd 'vernieuwd'.[318] In kleine gemeenten ligt dit percentage gemiddeld wat lager dan in grotere gemeenten. Hier is geen duidelijke opwaartse of neerwaartse trend zichtbaar.

Figuur 4.3 Zittingsduur van gemeenteraadsleden op 1 oktober 2024



Bron: BZK n.d.-b: www.staatvanhetbestuurdashboard.nl/

316 Zie ook Vollaard et al. 2025: 31. "Een hogere omloopsnelheid is nadelig voor het institutioneel geheugen en de situatiekennis van gemeente- en provinciebesturen."
317 BZK n.d.-b.
318 Nederlandse Vereniging voor Raadsleden 2022b; Bouwmans 2010.

Wel hebben meer raadsleden in de afgelopen collegeperiode hun zetel tussentijds opgezegd. Tussen de verkiezingen van 2018 en 2022 haakte 38 procent van de raadsleden voor het einde van de periode af.[319] In voorgaande collegeperioden lag dat percentage aanzienlijk lager.[320] Ook in de huidige periode is het verloop onder raadsleden hoog. Sinds het aantreden van nieuwe gemeenteraden in 2022, stapte al 28 procent van de raadsleden tussentijds op. Een veelgenoemde reden om de zetel op te geven – naast een overstap naar een ander ambt, zoals wethouder – is dat het raadslidmaatschap niet meer te combineren is met werk of het privéleven.[321]

Versplintering en lokalisering

Fragmentatie en lokalisering van de gemeenteraad zorgen ervoor dat raadsleden minder kunnen leunen op de ervaring, coaching of expertise van hun fractie- of partijengenoten, en meer op zichzelf zijn aangewezen.[322] Het aantal fracties in de gemeenteraden is de afgelopen twee decennia toegenomen. Bestond een gemiddelde raad in 2002 uit een kleine zes fracties, na de verkiezingen van 2022 was dat ruim acht.[323] Die fragmentatie heeft invloed op de deskundigheid van de raad: werken met kleinere fracties betekent in de praktijk dat raadsleden meer verschillende beleidsterreinen voor hun rekening moeten nemen. Een kleine fractie heeft niet altijd de capaciteit om complexe dossiers op te pakken. Toch kunnen ook eenpersoonsfracties een grote invloed hebben in de raad. De effectiviteit van raadsleden is afhankelijk van allerlei andere factoren dan fractiegrootte, zoals de ervarenheid en expertise van het raadslid, de gekozen prioriteiten, de bereidheid tot samenwerking in de gemeenteraad en de ondersteuning van raadsleden.[324]

Een andere ontwikkeling in de samenstelling van de raad is dat er steeds meer zetels naar lokale in plaats van landelijke partijen gaan. In 1998 was 25 procent van de raadszetels in handen van lokale partijen, in 2022 was dat 42 procent.[325] Raadsleden van lokale partijen hebben wat betreft deskundigheid een achterstand ten opzichte van raadsleden van landelijke partijen, die gebruik kunnen maken van een landelijk partijbureau dat trainingen, coaching of andere vormen van ondersteuning kan aanbieden. Bovendien kunnen landelijke partijen aanspraak maken op subsidie van de Rijksoverheid,

319 BZK 2023.
320 In 2014-2018 was het percentage raadsleden dat tussentijds stopte 14,5 procent, en 14,9 in 2010-2014 (Castenmiller 2019). In de periode 2002-2006 was het percentage afhakers 13 procent, en 12 procent in 1998-2002 (BZK 2006). Voor de periode 2006-2010 zijn geen vergelijkbare cijfers gevonden.
321 BZK 2025: 71.
322 Vollaard et al. 2025: 32.
323 Nederlandse Vereniging voor Raadsleden 2022a.
324 Vollaard et al. 2023.
325 Gradus et al. 2023: 6.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 120 25-06-2025 12:17

bijvoorbeeld voor onderzoek of scholing.[326] Deze subsidie is voor lokale partijen nog niet beschikbaar, hoewel de Tweede Kamer in 2022 een motie aannam die daar verandering in moet brengen.[327] Ook subsidieert het ministerie van BZK het Kennispunt Lokale Politieke Partijen, dat informatie en trainingen aanbiedt voor lokale raadsleden en bestuurders.[328]

Beperkte ondersteuning

Gemeenteraden kunnen gebruik maken van allerlei hulpbronnen, waaronder de raadsgriffie, fractiemedewerkers, en de lokale rekenkamer. Ambtelijke ondersteuning (vanuit de griffie of de ambtelijke organisatie) is de meest gebruikte en meest gevraagde vorm van ondersteuning voor raadsleden. Bovendien is het aantal raadsleden dat aangeeft behoefte te hebben aan ambtelijke ondersteuning, toegenomen: van zo'n 59 procent in 2019 tot 69 procent in 2024. Dit hangt mogelijk samen met de bovengenoemde ontwikkelingen: het takenpakket van de gemeenten is complexer geworden, het niveau van ervaring in de raad is afgenomen, en raadsleden hebben minder fractie – of partijgenoten om op terug te vallen.[329] Kortom: de griffie wordt onmisbaar geacht voor het functioneren van de raad. Uit onderzoek blijkt dan ook dat de kwaliteit van de griffie een belangrijke voorspeller is van de mate waarin raadsleden hun controlerende functie goed uitvoeren.[330]

Raadsgriffies hebben gemiddeld 2,85 fte tot hun beschikking, variërend van 1,2 tot 18 fte, afhankelijk van de gemeentegrootte.[331] De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) constateert dat dit niveau van ondersteuning van de gemeenteraad (net als dat van de Provinciale Staten) achterblijft bij het verzwaarde takenpakket van de decentrale volksvertegenwoordigers, en adviseert om landelijke normen te stellen voor de omvang van de griffie.[332] Ook de politieke ondersteuning van raadsleden, in de vorm van fractiemedewerkers, is in veel gemeenten zeer dun bezet (of zelfs geheel afwezig).

In ruim een vijfde van de gemeenten zijn er, meestal vanuit budgettaire overwegingen, geen middelen beschikbaar voor fractieondersteuning – ondanks dat alle raadsfracties daar volgens de wet recht op hebben. Bij de gemeenten die er wel budget voor vrijmaken, gaat het meestal om beperkte bedragen: gemiddeld minder dan 30.000 euro per jaar voor de hele gemeenteraad.

---

326 Rijksoverheid n.d.
327 VNG 2022.
328 Kennispunt Lokale Politieke Partijen n.d.
329 Vollaard 2024: 20–21.
330 Verhelst & Peters 2025.
331 Van Hulst et al. 2016.
332 ROB 2020.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 121 25-06-2025 12:17

Bij gemeenten met minder dan 50.000 inwoners is dat budget minder dan 11.500 euro per jaar, wat neerkomt op zo'n 1.400 euro per fractie. Dat is duidelijk onvoldoende om professionele, inhoudelijke ondersteuning in te huren. In de praktijk maken alleen de grotere gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) voldoende budget vrij om volwaardige fractiemedewerkers aan te stellen.[333]

Bij gemeenteraden heerst verlegenheid om te investeren in de eigen ondersteuning.[334] Dit wordt vaak als een politiek ingewikkeld thema gezien.[335] Dat wordt in onze gesprekken met betrokkenen bevestigd: bij bezuinigingen is de ambtelijke of politieke ondersteuning van de raad vaak als eerste aan de beurt. "Mag de democratie nog wat kosten?", verzuchtte een van onze gesprekspartners.

Een andere vorm van ondersteuning komt vanuit commissieleden of burgerraadsleden. Dit zijn mensen die namens een fractie commissies mogen bijwonen, maar geen stemrecht hebben in de gemeenteraad zelf. Zij krijgen een kleine vergoeding per bijgewoonde vergadering. Een aantal geïnterviewde raadsleden gaf aan dat deze commissieleden een belangrijke rol spelen in de raad, en daarom een hogere beloning verdienen. Ze kunnen raadsleden helpen met de inhoudelijke voorbereiding van vergaderingen. Bovendien zijn commissieleden vaak aspirant-raadsleden, die op deze manier de kneepjes van het vak leren. Het commissieraadslidmaatschap helpt dus om ervaring in de raad te ontwikkelen en te behouden.[336]

---

333 Hessels 2018: 216; ROB 2020.

334 BZK 2023: 58: "Een behoorlijk aantal griffiers geeft aan dat de raad het budget voor fractieondersteuning heeft geschrapt in het kader van bezuinigingen of dat fracties vrijwillig afzien van dit budget." Zie ook ROB 2020; Peters & Castenmiller 2019.

335 Schram et al. 2017: 41. "Uit angst om als 'graaiers' over te komen, besluiten raadsleden om niet te investeren in eigen ondersteuning of überhaupt het onderwerp ter sprake te brengen – ook als er wel degelijk een sterke behoefte is aan specifieke hulp of taakontlasting."

336 Zie ook ROB 2016a: 27: "Het systeem van burgerraadsleden (of fractievolgers) is belangrijk voor een goed functionerende gemeenteraad. Zij kunnen raadsleden werk uit handen nemen en het politieke geluid van de fractie laten horen waar dat anders praktisch onmogelijk is. Bovendien doen burgerraadsleden ervaring op; dit kan drempelverlagend werken om zich bij volgende verkiezingen verkiesbaar te stellen. De ervaring die ze als burgerraadslid al hebben opgedaan, komt bij een daadwerkelijk raadslidmaatschap van pas. Volgens de Raad voor het openbaar bestuur is vooral dit laatste aspect van belang, mede gelet op de omloopsnelheid van raadsleden en de bestaande rekruteringsproblematiek."

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 122 25-06-2025 12:17

Kader 4.4 Ondersteuning van gemeenteraadsleden in internationaal perspectief

Hoe verhoudt de omvang van de raadsgriffie en de fractieondersteuning in het Nederlandse lokale bestuur zich tot die in de ons omringende landen? Kunnen we leren van de manier waarop ambtelijke en politieke ondersteuning in andere landen is georganiseerd?

Helaas is er weinig onderzoek gedaan op dit gebied. Het Nederlandse stelsel laat zich dan ook moeilijk vergelijken met dat van andere landen. Dat komt omdat de Nederlandse gemeenten sinds 2002 werken volgens het dualisme, waarin de raad (het algemeen bestuur) gescheiden is van het college (het dagelijks bestuur). In de lokale overheden in de landen om ons heen is vrijwel overal sprake van monistische stelsels. Er zijn dan ook, op enkele uitzonderingen na, geen equivalenten te vinden van een raadsgriffie die exclusief voor de gemeenteraad werkt.[337]

Overigens blijkt uit internationaal vergelijkend onderzoek wel dat Nederland in vergelijking met andere Europese landen vrij weinig raadsleden per hoofd van de bevolking heeft. In Nederland vertegenwoordigt elk raadslid gemiddeld ruim 2.000 inwoners.[338] In vrijwel alle andere Europese landen, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken, ligt dat aantal aanmerkelijk lager.[339] In de grote steden is de inwoner-raadslid-ratio nog veel hoger: in Amsterdam vertegenwoordigt elk van de 45 raadsleden gemiddeld meer dan 20.000 inwoners, geen ideale basis om tot stevige banden tussen kiezers en gekozenen te komen.[340]

Conclusies

Onder druk van de complexiteit van het gemeentelijke takenpakket dreigt de gemeenteraad te 'technocratiseren'. Dit zet druk op het democratische en representatieve karakter van de raad, en veronderstelt hogere niveaus van vakkennis dan voorheen. Het feit dat bijna de helft van de politieke partijen (en in kleine gemeenten zelfs 60 tot 70 procent) moeite heeft om geschikte kandidaten te vinden, is een zorgwekkend teken.

337 Peters & Castenmiller 2022; Peters & Castenmiller 2024.
338 Anno 2025 telt Nederland 8.462 raadsleden en ruim 18 miljoen inwoners.
339 Wilson & Game 2002: 275.
340 Amsterdam had op 1 januari 2023 meer dan 900.000 inwoners.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 123 25-06-2025 12:17

Daarnaast zien we dat de roulatiesnelheid onder raadsleden toeneemt, waardoor het niveau van ervaring in de raad afneemt. Ook is er, net als in de landelijke politiek, sprake van versplintering, waardoor fracties gemiddeld kleiner worden en er minder ruimte is om het werk binnen de fractie te verdelen. Dit zorgt voor een grotere behoefte aan professionele en politieke ondersteuning, die over het algemeen echter zeer bescheiden van omvang is.

4.6 Balans

Welke conclusies kunnen we trekken op basis van de bovenstaande analyse? Hieronder vatten we de belangrijkste bevindingen samen.

Hoog roulatietempo, deels vanwege werkdruk

Nederlands is sinds de kabinetten-Lubbers (1982-1989) een land van relatief lang zittende premiers en kort zittende ministers. Nederlandse parlementariërs rouleren sneller dan voorheen. Voor raadsleden en wethouders geldt dat het aantal mensen dat de functie tussentijds heeft opgezegd, de afgelopen collegeperiode sterk is toegenomen ten opzichte van 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. 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 van deskundigheid. Het kost immers tijd om de processen en de 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.

Politieke fragmentatie

Zowel op lokaal als nationaal niveau is het politieke landschap gefragmenteerd geraakt, met een groot aandeel zetels voor nieuwe en lokale politieke partijen. 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 politieke ondersteuning

In vergelijking met andere Europese landen is de politieke ondersteuning van bewindslieden en Tweede Kamerleden aan de kleine kant. De fractieondersteuning van Kamerleden is bovendien minder stabiel geworden door de toegenomen volatiliteit van verkiezingsuitslagen. Ook in sommige gemeenteraden schiet de politieke en ambtelijke ondersteuning tekort.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 124 25-06-2025 12:17

Hoewel de volksvertegenwoordigers in principe zelf geld vrij kunnen maken om te investeren in het ondersteunend personeel, zijn ze daarin vaak terughoudend. Ook lokale bestuurders vinden het politiek ingewikkeld om publieke middelen in te zetten voor hun eigen ontwikkeling.

Minder ruimte voor kennis van de leefwereld

Specifiek voor de gemeenteraadsleden geldt dat hun takenpakket groter en complexer is geworden doordat de gemeenten meer verantwoordelijkheden hebben gekregen. Uit onderzoek blijkt dat ze meer tijd besteden aan vergaderen en stukken lezen, en minder aan het praten met inwoners en het ophalen van signalen uit de samenleving. Het raadswerk wordt steeds minder toegankelijk voor mensen die geen theoretische opleiding hebben gevolgd of geen achtergrond in de ambtenarij hebben. Daardoor ontstaat er een selectie van een type raadslid met een bepaald deskundigheidsprofiel. Het gevaar hiervan is dat er minder ruimte is voor kennis van de leefwereld van de inwoners van een gemeente – 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

De afgelopen twintig jaar zijn kiezers steeds meer gaan 'zweven', waardoor partijen niet meer vanzelfsprekend kunnen rekenen op de steun van een bepaald electoraat. Daardoor voelen parlementariërs een sterke behoefte om zichtbaar te zijn, om in te spelen op de actualiteit. De focus op beeldvorming lijkt ten koste te gaan van aandacht voor andere onderdelen van het parlementaire werk, zoals de kwaliteit van wetgeving. Ten onrechte gaan parlementariërs er vanuit dat de deeltijdpolitici in de Eerste Kamer daar vooral naar kijken, maar deze '*chambre de réflection*' heeft een sterker politiek karakter gekregen.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 125 25-06-2025 12:17

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v[illegible]_NB.indd 126 25-06-2025 12:17

5. Deskundigheid van buiten betrekken

5.1 Buitenom gaan

De overheid kan onmogelijk alles weten. Streven naar deskundigheid impliceert daarom ook weten wat je niet weet, en actief op zoek gaan naar expertise van anderen in de buitenwereld. De overheid *hoeft* ook niet alles zelf te weten en te kunnen, want voor veel data en expertise kan zij een beroep doen op actoren in de buitenwereld. Zeker bij specialistische deskundigheid die niet frequent nodig is, kan het doelmatiger zijn deze extern in te huren wanneer de vraag zich voordoet in plaats van die in eigen huis te onderhouden.

Deze 'deskundigheid van buiten' vormt het onderwerp van dit hoofdstuk. We kunnen niet dit hele veld in al zijn rijkdom beschrijven, maar gaan in op drie bronnen van deskundigheid:

- De *kennisecosystemen* rondom overheden (paragraaf 5.2). Het gaat hier om adviesraden, planbureaus en expertisecentra die zich expliciet richten op de overheid, maar ook om het bredere veld van hogescholen, universiteiten en kennisinstituten die vakdeskundigheid kunnen leveren.
- De *commerciële onderzoeks- en adviesbureaus* (paragraaf 5.3). Sommige van deze marktpartijen zijn heel groot en opereren internationaal. Zij beschikken vaak ook over aparte onderdelen of divisies die zich specifiek op de publieke sector richten. Andere zijn kleiner en opereren vooral lokaal, waaronder talloze nichespelers die beschikken over een specifieke expertise.[341]
- De *samenleving* in den brede, zoals burgers en ondernemingen (paragraaf 5.4). We focussen daarbij niet op de bekende intermediaire organisaties van het maatschappelijk middenveld, die doorgaans een vaste plek hebben aan de overlegtafels van de overheid, maar op ervaringsdeskundigen: de mensen om wie het in het beleid en de uitvoering uiteindelijk gaat.

Het verhaal voor elk van deze bronnen is verschillend, maar ze leiden in grote lijnen tot dezelfde conclusie: het zomaar 'over de schutting gooien' van een bepaalde deskundigheidsvraag richting deze partijen in de omgeving gaat niet werken. Het succesvol mobiliseren van al deze vormen van externe deskundigheid is een vak op zich, en vraagt de nodige regie.

341 Natuurlijk is het onderscheid tussen de eerste twee categorieën externe kennisbronnen niet heel strikt. Sommige spelers staan met één been in elke wereld, zoals bij universiteiten ingebedde onderzoeksinstituten die ook op de markt opereren.

5.2 Het kennisecosysteem: wetenschappelijke expertise

Nederland kent een rijk 'ecosysteem' aan kennisinstellingen die zich op één of andere wijze bezighouden met beleidsgerichte kennis en toegepast onderzoek, zoals adviesraden, planbureaus, hogescholen en universiteiten. Sterker, als het gaat om 'deskundigheid', denken velen primair aan de inhoudelijke kennis van dit ecosysteem (doorgaans vergezeld van het advies of zelfs de dringende oproep om meer gebruik te maken van deze kennis). Als we hiernaar kijken over de wat langere termijn, zijn er twee ontwikkelingen herkenbaar in dit ecosysteem.

Minder maar onafhankelijker adviescolleges

Een eerste langetermijnontwikkeling is een verandering in het aantal en de aard van de adviesraden. Nederland is vanouds een land van commissies en adviescolleges. Halverwege de jaren zeventig was het aantal adviesraden uitgegroeid tot maar liefst 400. De meeste leden van die raden vertegenwoordigden een bepaalde groep of belang, en slechts een minderheid was 'onafhankelijke deskundige'. Velen zagen dit grote aantal adviesraden als onwenselijk, en spraken veelvuldig van een 'wildgroei' en 'oerwoud' waarin hoognodig moest worden gekapt. In de jaren negentig werd daarom met de zogenoemde Woestijnwet[342] en de Kaderwet Adviesorganen het aantal raden drastisch teruggebracht tot een stuk of veertig. De bedoeling was tevens dat deelbelangen een minder zware stem zouden krijgen, en dat de raden vooral zouden bestaan uit onafhankelijke en liefst generalistische experts. Zij zouden zich vanuit een sectoroverstijgend perspectief en algemene belangenafweging moeten richten op beleidsadvisering gericht op de langere termijn.

Hoppe en Halffman constateerden een poging tot ontvlechting van belangenbehartiging en overleg – waarvoor andere fora geschikter zouden zijn – versus onafhankelijke analyse en advisering. Zij spraken van een 'deskundologisering' en een meer 'technocratische wending' van de adviesraden.[343] En inderdaad is het aandeel leden dat kan worden beschouwd als onafhankelijke deskundigen, sinds de invoering van die wetten beduidend toegenomen.[344] Maar anders dan beoogd, heeft het adviesstelsel zich door deze operatie niet weten te onttrekken aan de departementale kokerindeling. Elk ministerie wil graag haar eigen adviesraad. In 2007 is opnieuw een poging ondernomen om het adviesstelsel verder in te perken, mede op voorspraak van het beraad van

342 Waar eens een oerwoud was, resteerde nu een woestijn: middels de zogeheten Woestijnwet werden alle raden opgeheven, waarna in de Kaderwet adviescolleges een beperkt aantal opnieuw werd ingesteld.
343 Hoppe & Halffman 2004.
344 Zie SGO 2007; Hoppe 2007.

secretarissen-generaal (SG-beraad), maar deze had minder effect. In grote lijnen bestaat anno heden nog steeds de situatie zoals die is ontstaan na de drastische snoeioperatie van de jaren negentig.

Kader 5.1 Kennisinfrastructuren op gemeentelijk niveau

Er bestaat geen herkenbare lokale variant van de uitgebreide landelijke kennisinfrastructuur, en dat is ook niet in alle gevallen noodzakelijk. Een deel van de adviezen en inzichten van de landelijke kennisinstellingen is net zozeer bruikbaar op het lokale niveau. Wel is er dan minder sprake van een lokale vertaalslag. Landelijke adviesraden en planbureaus gaan niet zelden persoonlijk langs bij de belangrijkste departementen om hun adviezen en onderzoeken aan de man te brengen, maar zij kunnen onmogelijk alle gemeenten bezoeken.

Vaak bestaat er echter een mismatch tussen landelijk geproduceerde kennis en de behoefte van het lokale bestuur. Zo is cijfermatige informatie vaak geaggregeerd op het nationale niveau en daardoor lokaal weinig relevant. Ook zijn adviezen veelal gericht op één beleidsveld, terwijl veel vraagstukken op lokaal niveau om een domeinoverstijgende aanpak vragen. Dat maakt het moeilijk om de landelijk geproduceerde kennis toe te passen op gemeentelijk niveau.[345]

Het kennisaanbod dat zich specifiek op lokale overheden richt, is aanmerkelijk meer versnipperd en minder robuust dan dat op het landelijke niveau. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), vroeger zelf een kennisbolwerk, heeft tegenwoordig alleen een beknopte kennisagenda en een kennishub die gemeenten ondersteunt bij het ontsluiten en toegankelijk maken van beschikbare kennis. De hub levert zelf geen kennis, maar beoogt een bemiddelende rol tussen de lokale vraag en het brede veld van aanbieders te onderhouden.

Grote gemeenten hebben doorgaans de capaciteit voor een aparte onderzoeksafdeling van behoorlijke omvang. Voor kleinere gemeenten zit dat er niet in. Daarom doen zij soms een beroep op onderzoekers van grotere gemeenten of werken zij samen in een gedeelde dienst, zoals het Kennispunt Twente of het Kennispunt Friesland. Daarnaast is er de mogelijkheid om samen te werken met de plaatselijke universiteit of hogeschool. Vaak blijft het hierbij echter bij incidentele projecten.

345 Rathenau Instituut 2022; VNG 2019; Beck et al. 2013.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 129 25-06-2025 12:17

De meeste gemeenten hebben niet het geld en de juiste mensen in huis voor structurele en duurzame samenwerking, en – geen onbelangrijk detail – niet elke gemeente heeft een universiteit of hogeschool om de hoek. Dat gezegd hebbende, is er wel een aantal succesvolle initiatieven, vooral op het gebied van gezondheidszorg, zoals de Kenniswerkplaatsen Rotterdam en LUMC-campus Den Haag.[346]

Deze opsomming van aanbieders van lokale en regionale kennis is zeker niet compleet. Er zijn ook nog lokale rekenkamers in vele soorten en maten, en kennisinstituten als Movisie en Platform 31, die zich vooral richten op lokale vraagstukken. Ook op gemeentelijk niveau is er dus een rijk en gevarieerd aanbod. Wel blijkt dat aanbod in de praktijk soms moeilijk bevraag- en behapbaar voor lokale overheden. De belangrijkste uitdaging voor gemeenten zit in de vertaalslag van beschikbare kennis naar lokaal toepasbare inzichten. Daarvoor is immers expertise en capaciteit nodig en die is, zeker bij kleinere gemeenten, niet altijd aanwezig.

De groei van planbureaus en kennisdirecties binnen de overheid

Een tweede langetermijnontwikkeling is de toenemende aanwezigheid van sterk aan de wetenschap gerelateerde deskundigheid. Een eerste moment van intensivering vond begin jaren zeventig plaats, met onder meer de oprichting van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de WRR (nadat in 1945 het Centraal Planbureau (CPB) al was opgericht). Niet veel later volgden ook het Ruimtelijk Planbureau en Milieu- en Natuurplanbureau, die in 2008 werden samengevoegd tot het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Drie hoofddomeinen van de wereld – *people, profit, planet* – hebben nu elk hun eigen planbureau (respectievelijk SCP, CPB en PBL), die met hun analyses en doorrekeningen tot op zekere hoogte het empirische speelveld afbakenen waarbinnen de politiek kan (of moet) opereren.

Een tweede moment van intensivering is de nadrukkelijke stimulans voor kennisdirecties of strategische directies of eenheden bij de ministeries zelf, kort na de eeuwwisseling. Ook in deze periode bestonden er grote zorgen over de deskundigheid van de overheid en de dominantie van de onvermijdelijke 'waan van de dag'. Destijds adviseerde een onderzoekscommissie onder leiding van toenmalig topambtenaar Hans Borstlap over het onderwerp. Haar advies was om het strategische vermogen van de departementen te versterken,

346 Rathenau Instituut 2020b.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 130 25-06-2025 12:17

de kortetermijnoriëntatie te doorbreken, de koppeling tussen kennis en beleid te versterken, de interne verkokering te doorbreken en de buitenwereld beter te betrekken.[347]

In vervolg daarop zijn de departementen meer gaan investeren in kennis en strategie, vooral door de inrichting van gespecialiseerde afdelingen en directies. Deze onderhielden doorgaans nauwe banden met externe kennisleveranciers, zoals planbureaus, adviesraden, universiteiten en onderzoeksinstellingen. Waar de nadruk aanvankelijk vooral lag op toekomstverkenning, hebben deze onderdelen zich meer algemeen ontwikkeld tot kennisdirectie of -eenheid. Zij vormen de spil in de zogenoemde kennisfunctie binnen het Rijk.

Nauw verbonden hiermee is de ambitie om te komen tot meer *evidence-based* of, 'zachter', *evidence-informed* beleid. Maatregelen moeten alleen worden ingevoerd als wetenschappelijk is hardgemaakt dat zij daadwerkelijk effectief zijn, bijvoorbeeld door middel van zorgvuldig uitgevoerde experimenten. 'Wat telt is wat werkt', is het devies. Het betreft hier geen specifiek Nederlandse maar een internationale trend.[348] Deze kreeg een enorme stimulans in de jaren negentig door de regeringen van Tony Blair in het Verenigd Koninkrijk en Bill Clinton (en nadien Barack Obama) in de Verenigde Staten. De trend verspreidde zich vervolgens internationaal, onder meer naar Nederland. In kader 5.2 geven we twee concrete voorbeelden, één op een bepaald beleidsgebied, te weten het onderwijsbeleid, en één op het gebied van een bepaald type expertise, namelijk gedragswetenschappelijke kennis.

Kader 5.2 Twee voorbeelden van het streven naar evidence-based beleid

Onderwijsbeleid

Rond de eeuwwisseling werd bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een strategische eenheid opgericht, die zich vervolgens heeft ontwikkeld tot wat nu de stafdirectie Kennis heet. Deze directie zet zich onder meer in voor het stimuleren van *evidence-informed* beleid. Een belangrijke impuls daartoe was een zeer kritisch parlementair onderzoek uit 2008 van de commissie-Dijsselbloem,

347 Borstlap 2002; Leeflang 2003.

348 Zie ook de eerdergenoemde casestudie over het Nederlandse kennisecosysteem van de Joint Research Committee van de EU en de OECD (Dorren et al. 2024), die doordesemd is van het ideaal van *science-based* of *evidence-informed* policy. De studie mondt uit in niet minder dan 33 aanbevelingen om de geconstateerde discrepantie tussen aanbod (vanuit het Rijk ontwikkelde kennisecosysteem) en vraag (door beleidsmakers) te verkleinen.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 131 25-06-2025 12:17

die onder meer constateerde dat er weinig aandacht was voor een wetenschappelijke onderbouwing van beleid. Dat moest voortaan anders: geen vernieuwing meer zonder wetenschappelijke onderbouwing. Twee jaar eerder had de Onderwijsraad ook al het advies *Naar meer evidence-based onderwijs* uitgebracht. Daarbij golden gerandomiseerde (veld)experimenten op de ladder van 'zacht' naar 'hard' bewijs als de hoogste trede. Ook de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) liet zich niet onbetuigd, met onder meer het rapport *Evidence in Education Linking Research and Policy* uit 2007.

Mede tegen die achtergrond, werd met subsidie van OCW in 2008 het *Top Institute for Evidence-Based Education Research* opgericht, met vestigingen aan de universiteiten van Maastricht, Groningen en Amsterdam.[349] Anno heden is de centrale 'hub' voor onderwijsonderzoek het Nationaal Regieorgaan Onderwijswetenschappen (NRO). Deze instelling werd 2012 in opdracht van OCW opgericht en is ondergebracht bij de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).[350] Overigens richt dit orgaan zich zeker niet alleen op beleidsmakers maar op het gehele onderwijsveld, door onderzoeksresultaten toegankelijk en bruikbaar te maken voor de onderwijspraktijk en het onderwijsbeleid.

Gedragswetenschappen

Een tweede voorbeeld betreft niet een bepaald beleidsdomein maar een specifieke discipline met bijbehorende methodologie, namelijk die van de empirische gedragswetenschappen. Sinds een jaar of vijftien is er een actieve beweging gaande om gedragswetenschappelijke kennis actief onder de aandacht te brengen van de overheid, opdat beleid en uitvoering beter aansluiten op de empirische realiteit van de menselijk geest. Dat is van evident belang, want veel grote maatschappelijke problemen zijn alleen op te lossen als mensen hun gedrag veranderen. Voorbeelden zijn de obesitasepidemie, het voorkomen of oplossen van problematische schulden en het afremmen van klimaatverandering. Ook hier liggen de wortels in de Angelsaksische wereld, maar is er inmiddels sprake van een internationale beweging, waarin ook de EU en de OECD nadrukkelijk hun stem laten horen.

349 Dat overigens tien jaar later weer werd opgeheven, waarbij onvoldoende belangstelling van studenten werd genoemd als reden.

350 Zie www.nro.nl/missie-en-strategie.

In Nederland verschenen in 2014 bijna gelijktijdig drie adviezen aan de overheid om meer aandacht te besteden aan deze kennis, namelijk van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), de Raad voor de infrastructuur en leefomgeving (Rli) en de WRR.[351] Dit leidde onder meer tot de oprichting van het *Behavioural Insights Netwerk Nederland*, dat zo'n 650 leden telt. Inmiddels heeft bijna elk Nederlands departement wel één of enkele gedragsdeskundigen in dienst, hoewel het er nooit meer zijn dan twee à drie. Bij een aantal uitvoeringsorganisaties, zoals de Autoriteit Financiële Markten (AFM), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) of de Belastingdienst, liggen de aantallen iets hoger. Ook deze gedragswetenschappelijke beweging laat zich nadrukkelijk inspireren door het *evidence-based* gedachtegoed. Sterker, in de internationale literatuur worden met zoveel woorden de *Randomized Controlled Trials* (RCT's) als de gouden standaard gezien, waaraan bij voorkeur moet worden voldaan. David Halpern, oprichter en lange tijd algemeen directeur (CEO) van het zeer invloedrijke Britse *Behavioural Insights Team* meent dat: *"the experimental methods that behaviourists have helped popularise may prove their greatest legacy of all"*.[352]

Aanbodlogica

Het is belangrijk op te merken dat de productie van deskundigheid in het kennisecosysteem maar ten dele wordt gedreven door een vraaglogica. Er is ook duidelijk een aanbodlogica zichtbaar. Adviesraden en planbureaus bepalen voor een flink deel hun eigen werkprogramma, terwijl de agenda van de wetenschappelijke wereld vooral wordt bepaald door wat de (internationale) wetenschappelijke gemeenschap beschouwt als interessante of relevante vraagstukken. Minder bepalend zijn de aard en inhoud van de actuele maatschappelijke opgaven in Nederland, hoewel de situatie enigszins verschilt per discipline.[353] Het kan dus zomaar gebeuren dat politiek en bestuur grote behoefte hebben aan deskundigheid over een bepaald actueel Nederlands vraagstuk, maar dat daar in de wetenschappelijke literatuur niets bruikbaars over is te vinden. De kennis zal dan vanaf nul moeten worden opgebouwd.

351 Rli 2014; RMO 2014; WRR 2014.

352 Halpern 2015: 339; Raymaekers & Brans 2020. Tiemeijer (2025) biedt een systematische bespreking.

353 Een ambitieuze poging om vragen die in de maatschappij leven in het wetenschappelijk bedrijf te injecteren, is de Nationale Wetenschapsagenda. Hierover verschenen overigens na verloop van tijd evaluaties en adviezen die in beleefde termen zeiden dat de ambities van 'vraagsturing' vooralsnog niet echt waren gerealiseerd.

Omgekeerd produceren de actoren van dit systeem geregeld deskundigheid waarnaar (nog) geen vraag is, en die actief aan de man gebracht moet worden. Niet zelden gaan zij actief de boer op met hun adviezen en rapporten, op bezoek bij allerhande overheidsactoren, gewapend met ondersteunend materiaal zoals *infographics, toolkits,* 'kennisparels', animaties of spelvormen, in de hoop op zoveel mogelijk 'doorwerking'. De kennisinstellingen vertonen dus steeds vaker een milde vorm van ondernemerschap. Daar gaat ontegenzeggelijk een zekere druk vanuit, mede omdat de regering verplicht dient te reageren op de adviezen van raden.

5.3 Externe inhuur[354]

Voor deskundigheid kan de overheid ook terecht op de vrije markt, bij consultancybureaus en andere leveranciers van kennis en diensten. Het verhaal is hier anders dan in de vorige paragraaf. Daar ging het om het binnenhalen van slechts één specifiek onderdeel van de deskundigheidsmix, namelijk inhoudelijke kennis. Op de vrije markt daarentegen kopen overheden ook allerlei andere soorten van deskundigheid in, bijvoorbeeld op het gebied van ICT. Daarnaast gaat er veel geld naar de inhuur van extra personele capaciteit. De politiek waardeert deze inhuur vanuit de markt ook anders dan het inschakelen van het kennisecosysteem. De toegenomen inzet van 'externen', zoals consultants, is dan ook voortdurend onderwerp van politiek debat.

Stijgende omvang van inhuur

Sinds 2012 wordt bijgehouden hoeveel geld de overheid uitgeeft aan externe partijen. Zowel op landelijk als op lokaal niveau is hierin een stijgende lijn waar te nemen. In 2023 bedroeg de inhuur op landelijk niveau 15,4 procent van de totale personeelskosten, en op gemeentelijk niveau 18,1 procent.[355] Bij elkaar gaat het hierbij om enige miljarden euro's. Critici zien dit als een dubieus gebruik van publieke middelen voor zaken die de overheid eigenlijk zelf zou moeten kunnen. In 2010 nam de Tweede Kamer daarom een motie van de SP aan waarin is vastgelegd dat de externe inhuur niet meer dan 10 procent van de totale loonsom mag bedragen. Aanvankelijk leken de overheden zich redelijk aan de zogeheten Roemer-norm te houden, maar de laatste jaren wordt deze norm ruimschoots overschreden.[356] Het huidige kabinet wil weer streng de hand houden aan deze norm.

---

354 Deze paragraaf is voor een groot deel gebaseerd op 't Hart et al. 2023a.

355 BZK 2024b: 14; A&O fonds Gemeenten 2024a: 27.

356 Deze benaming verwijst naar een motie van het SP-lid Roemer, die op 20 mei 2010 werd aangenomen door de voltallige Tweede Kamer. In de motie wordt de regering opgeroepen de uitgaven aan externe inhuur te beperken tot maximaal 10 procent van de totale personele uitgaven. Bij de formatie van wat later het kabinet-Schoof zou worden, werd opnieuw teruggegrepen op deze norm als ijkpunt, en werd de ambitie geformuleerd om de grote overschrijding van deze norm die in tussenliggende jaren was opgetreden, ongedaan te maken.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 134 25-06-2025 12:17

Het is goed hierbij te bedenken dat van deze miljarden euro's slechts een klein deel gaat naar wat daadwerkelijk kan worden beschouwen als de inkoop van beleidsrelevante deskundigheid waarover de overheid zelf onvoldoende beschikt. Op landelijk niveau werd de laatste jaren ongeveer een tiende van dit bedrag besteed aan de categorie 'beleid'. Het merendeel van de externe inhuur vindt plaats in de uitvoering.[357] Op lokaal niveau gaat vooral veel geld naar de inhuur van personeel voor uitvoerend werk. Gemeenten huren naast inhoudelijke expertise veelvuldig deskundigheid in van private partijen voor regionale samenwerking, externe communicatie en bedrijfsvoering (waaronder ook de vaak grote post ICT-gerelateerde inhuur valt).

Motieven voor inhuur

Deze cijfers maken ook duidelijk dat de redenen voor externe inhuur heel divers zijn. Globaal is een onderscheid te maken tussen de inhuur van 'hersens' en de inhuur van 'handen'. Bij de inhuur van hersens gaat het om het extern betrekken van een bepaalde expertise die de overheid niet (meer) in huis heeft. Soms gaat het hierbij om oude taken die terugkeren. In hoofdstuk 2 bespraken we enkele cases waarin in hoog tempo opnieuw kennis moest worden opgebouwd: op het gebied van de ruimtelijke ordening en het investeringsbeleid. In andere gevallen gaat het om daadwerkelijk nieuwe taken, bijvoorbeeld de warmte- en energietransitie. Daarvoor is vaak specialistische, technische kennis nodig. In dat geval kan externe inhuur dienen als een manier om tijd te kopen terwijl de organisatie ondertussen eigen deskundigheid en capaciteit probeert op te bouwen op het nieuwe werkterrein. Ook kan externe inhuur van deskundigheid nodig zijn voor het managen van een groot en uniek project. Als het gaat om taken of projecten die maar weinig voorkomen, is het niet lonend om daarvoor experts in vaste dienst te nemen.

Bij de inhuur van handen gaat het niet om gebrek aan een bepaalde deskundigheid maar om (tijdelijk) gebrek aan capaciteit. Overheden huren bijvoorbeeld externe medewerkers in om ziekte van een vaste medewerker op te vangen, of als tijdelijk extra capaciteit in drukke periodes. Ook kunnen externe krachten worden ingezet als 'buitenboordmotoren' die doelgerichtheid en organiserend vermogen leveren, en daarmee het productietempo verhogen.[358] Daarnaast speelt de krappe arbeidsmarkt een rol. Het komt regelmatig voor dat externe medewerkers worden ingezet als tijdelijke noodoplossing voor vacatures

357 Tweede Kamer der Staten-Generaal 2023b: 3.
358 't Hart et al. 2023a: 14.

die niet ingevuld kunnen worden.[359] Uit een enquête van I&O Research en vakblad *Binnenlands Bestuur* blijkt dat personeelsschaarste wordt gezien als verreweg de voornaamste reden om gebruik te maken van externe inhuur.[360]

Risico van verafhankelijking en uitholling

Er kunnen goede redenen zijn om te kiezen voor inhuur, maar inhuur kan ook leiden tot afhankelijkheid en uitholling van de eigen deskundigheid. In het ergste geval kan er sprake zijn van wat de economen Mazzucato en Collington 'infantilisering' van de overheid noemen, waarbij de overheid door veelvuldig gebruik van externe deskundigheid steeds meer eigen kennis en kunde verliest. Weliswaar bevat hun spraakmakende analyse geen Nederlandse voorbeelden, maar er bestaan wel degelijk serieuze zorgen over de inzet van externe inhuur door Nederlandse overheden.[361] In kader 5.3 beschrijven we ter illustratie de situatie rondom ICT, misschien wel het grootse personele knelpunt bij de Nederlandse overheid. Een ander voorbeeld is de warmte- en energietransitie. In een enquête uit 2018 gaf 64 procent van de ondervraagde ambtenaren aan dat gemeentelijk beleid voor de energietransitie regelmatig tot vaak wordt belemmerd of vertraagd door een gebrek aan technische kennis in de eigen organisatie.[362] Een vergelijkbaar percentage meende dat de gemeentelijke organisatie voor technische kennis afhankelijk is geworden van extern ingehuurde adviseurs.[363]

Kader 5.3 Hoge ICT-inhuur

De vraag naar ICT-kennis is een belangrijke reden voor de overheid om externe medewerkers in te huren. In 2023 was maar liefst 44 procent van de uitgaven van het Rijk (ruim 1,4 miljard euro) aan externe inhuur gerelateerd aan ICT. In 2016 was dat nog minder dan 430 miljoen euro – de uitgaven aan deze post zijn dus in zeven jaar tijd ruim drie keer zo groot geworden.

359 Gemeenten noemden in 2023 externe inhuur als de meest effectieve manier om moeilijk vervulbare vacatures in te vullen. A&O fonds Gemeenten 2024a: 36.

360 Conradie & Hilhorst 2023: 11.

361 Zie bijvoorbeeld ROB 2022: 51: "De afhankelijkheid van externe bureaus dient beperkt te worden door dergelijke expertise van buiten naar binnen te halen". Zie ook Rathenau Instituut 2020a: 18: "(…) voor complexe of ongestructureerde beleidsopgaven is niet alle kennis die nodig is, simpelweg ook te koop of te bestellen."

362 De Vries et al. 2019.

363 Zie voor meer onderzoek naar de deskundigheid van gemeenten in het fysiek domein: Kerstens et al. 2020; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen 2020. In 2023 wijdde *Nieuwsuur* een reportage aan het onderwerp, waaruit opnieuw bleek dat veel gemeenten op dit gebied afhankelijk zijn van commerciële adviesbureaus; zie Van Hest & Vugts 2023.

Bovendien is het Rijk sterk afhankelijk van de inzet van externe ICT'ers. Op een kleine 10.000 eigen ict'ers huren alle ministeries jaarlijks circa 8.000 externe ICT'ers in. Er wordt ongeveer net zoveel uitgegeven aan interne als aan externe ICT'ers: zo'n 47 procent van de totale ICT-gerelateerde loonkosten ging in 2022 naar externe medewerkers.

Volgens onderzoekers van ABDTOPConsult is de omvang van de ICT-inhuur reden tot zorg. Ze stellen dat inhuur niet per definitie slecht is. Het opvangen van pieken of het inhuren van specifieke expertise die maar tijdelijk nodig is, kunnen bijvoorbeeld legitieme redenen zijn om te kiezen voor externe inhuur. Met deze omvang kan het echter niet anders dan dat sommige onderdelen van het Rijk zich in de gevarenzone bevinden, concluderen de auteurs.[364]

Obstakels voor goede uitbesteding

Het klinkt misschien wat tegenstrijdig, maar wie met succes gebruik wil maken van externe deskundigheid, dient ook zelf te beschikken over enige kennis van het onderwerp in kwestie. Uiteraard niet op het niveau van de externe opdrachtnemer – anders was inhuur niet nodig – maar toch wel voldoende om een goede opdracht te kunnen formuleren en het resultaat op waarde te kunnen schatten.[365] Niets is voor een consultant frustrerender dan een inhoudelijk 'lege' ambtelijke wederpartij die alleen maar stuurt op het proces. In de woorden van een consultant: "Een goede opdrachtgever snapt de vraag, articuleert die vraag ook, kent de omgeving waarin hij moet opereren, en is heel kritisch ten opzichte van jou als opdrachtnemer, zonder dat dat ontaardt in onvriendelijkheid of vijandigheid".[366] De kwaliteit van wat externen leveren, wordt in belangrijke mate bepaald door de mate waarin beide partijen het aandurven om met elkaar op zoek te gaan naar waar de prangende vragen nu echt opdoemen. Het benutten van complementariteit aan kwaliteiten speelt daarbij een belangrijke rol. Helaas is er lang niet altijd sprake van dergelijk goed opdrachtgeverschap (zie kader 5.4).

364 ABDTOPConsult 2024b.

365 Ook de AWTI benadrukt dat de organisatie "een stevige, eigen inhoudelijke basis nodig heeft" bij het inzetten van externe inhuur. "Ze moet beschikken over het vermogen om een goede uitvraag te doen naar kennis en externe kennis te absorberen." Zie AWTI 2021: 22.

366 't Hart et al. 2023a: 31.

Kader 5.4 Kernproblemen in de praktijk van externe inhuur[367]

In het working paper *Deskundigheid als koopwaar*[368] hebben wij aan de hand van interviews met ervaringsdeskundigen van beide zijden van de relatie zicht proberen te krijgen op praktijken, en de problemen van inhuur bij de overheid nader onderzocht. Drie zaken keerden steeds weer terug in de antwoorden:

- *De hoge omloopsnelheden van ambtelijke opdrachtgevers en consultants.* Consultants ervaren regelmatig dat hun ambtelijke opdrachtgevers op nationaal en lokaal niveau tijdens de duur van een bepaald project van positie wisselen, soms meerdere malen binnen de looptijd van een project. Dat zet het relationele werk dat bij goed opdrachtgeverschap hoort onder druk, zeker als er, zoals zo vaak, geen sprake is van een 'warme overdracht'. Het probleem speelt ook aan de andere kant: sommige consultancies zetten steeds weer nieuwe, jonge consultants in binnen een project, waardoor er ook aan die kant maar beperkt ruimte is om specialistische deskundigheid te ontwikkelen.
- *Toegenomen leveringsdruk.* De realiteiten van het politieke 'nu' tellen zwaarder dan strategische overwegingen over het 'straks'. De ambtelijke top is het bijna niet gegund dat ze de langere termijn in acht nemen en dat ze de daarvoor benodigde expertise in de organisatie aan boord hebben.
- *Erosie van inhoudelijk deskundig opdrachtgeverschap.* In sommige sectoren is er sprake van een *perfect storm* waarin het uitbesteden zo ver is doorgevoerd dat de hele ambtelijke organisatie ernaar is gaan staan. De cruciale vak- en velddeskundigheid die noodzakelijk is om inhoudelijk te kunnen sturen, is te dun gezaaid geraakt. Dat ondermijnt het vermogen om in de aanbesteding en in het traject dat daarop volgt, de goede vragen te blijven stellen.

Daarnaast is deskundigheid op het gebied van inkoop en contractmanagement een vak op zich geworden. "De uitbesteding is gejuridiseerd – niet in het minst door de komst van een regime van Europese aanbestedingsregels- en geprofessionaliseerd. […] Er zijn op allerlei plekken in de overheid aanbestedingsdeskundigen in dienst, die de zuiverheid van de besluitvormingsprocessen over uitbesteding bewaken."[369] Een ongewenst effect daarvan is een formalisering

367 Ontleend aan 't Hart et al. 2023a: 25–31.
368 't Hart et al. 2023a.
369 't Hart et al. 2023a: 25.

van aanbestedingsprocedures die de inhoudelijke kwaliteit niet ten goede komt, bijvoorbeeld doordat procesvereisten het moeilijk maken om tijdens de aanbestedingsfase een nadere toelichting te geven of gezamenlijk te zoeken naar 'de vraag achter de vraag'. Dat helpt niet om tot een optimale inhoudelijke 'fit' te komen.

5.4 Maatschappelijke expertise

Een derde bron van deskundigheid zijn burgers, organisaties en ondernemingen – de samenleving. Daar bevindt zich een enorm reservoir aan informatie en inzichten die voor goed besturen van belang zijn, bijvoorbeeld praktische kennis van professionals over wat wel en niet werkt, en 'ervaringskennis' van burgers van de problemen waar zij tegenaan lopen en de effecten van beleid. De laatste decennia wordt steeds meer geprobeerd om verbinding te maken met deze 'einddoelgroepen' van beleid en uitvoering.

Grenzen aan polderkennis

Een van de redenen daarvoor is een groeiend besef dat de informatie en kennis die de overheid bereiken langs de traditionele wegen, nogal eens onvolledig of gekleurd is. Vanouds loopt het contact met de buitenwereld via de intermediaire organisaties van het maatschappelijk middenveld – de fameuze Hollandse polder. Probleem is alleen dat belangengroepen hun bestaansrecht ontlenen aan het gegeven dat zij juist *niet* representatief zijn voor de samenleving als geheel. De politicoloog Schattschneider schreef ooit dat politieke organisatie gelijkstaat aan de organisatie van *bias*.[370] Bovendien kan je je van allerlei middenveldpartijen afvragen of zij nog wel de volle breedte van hun specifieke achterbannen representeren. Zo is nog maar 15 procent van de werknemers lid van een vakbond.[371] Voorts zijn er diverse andere partijen die – gevraagd of ongevraagd – de overheid voorzien van kennis. Denk bijvoorbeeld aan de rol van aandeelhouders in de (inter)nationale politieke lobby of de invloed van de agrarische industrie. Kortom, in de informatie en expertise die de overheid 'spontaan' bereiken, is sprake van een zekere zelfselectie. Daardoor blijven andere vormen van maatschappelijke kennis en kunde ongezien of worden deze weggedrukt.[372]

Tegenwoordig wordt in dit verband vaak gesproken van een afstand tussen de 'systeemwereld' en de 'leefwereld'.[373] De systeemwereld is de wereld van bestuurders, ambtenaren, experts, georganiseerde belangen, enzovoort.

---

370 Schattschneider 1960: 34.
371 CBS 2021.
372 Braun 2022.
373 Daarbij wordt vaak verwezen naar het denken van Jürgen Habermas. Hij introduceerde de oppositie tussen 'systeem' en 'leefwereld', en betrok de stelling dat die leefwereld langzaam maar zeker werd 'gekoloniseerd' door dat systeem.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 139 25-06-2025 12:17

Deze wereld kent een eigen institutionele logica, eigen wijzen van denken en spreken, een eigen taal en eigen praktijken. Wat daar niet in past, wordt niet actief gezocht, niet makkelijk gehoord, als niet passend of niet valide ervaren.[374]

De leefwereld is de wereld van de samenleving, de concrete beleving en ervaring van burgers, ondernemers, frontlijnmedewerkers, professionals, vrijwilligers – al die situaties en contexten waarin beleid en uitvoering concreet gestalte krijgen, waarin hun effecten daadwerkelijk voelbaar zijn, en waar niet zelden een heel andere logica geldt dan in de systeemwereld.[375] Het risico is dat beide werelden van elkaar vervreemd raken. De overheid ontwikkelt zich tot een gesloten bubbel die vooral wordt bevolkt door mensen uit de hogere maatschappelijke regionen.[376] Ondertussen keert de leefwereld zich af van het conglomeraat van gevestigde politieke en ambtelijke instituties, die gemotiveerd noch in staat lijken om te luisteren naar hun kennis en inbreng.[377] Dat is niet alleen uit democratisch oogpunt onwenselijk, maar het kan ook de kwaliteit van beleid en uitvoering aantasten doordat belangrijke vormen van maatschappelijke deskundigheid de overheid niet (meer) bereiken.

Groeiende aandacht voor de leefwereld

Mede daarom probeert de overheid al decennialang de 'leefwereld' beter te betrekken en aldus het eigen leren te bevorderen. Wie kijkt over een langere periode, kan hierin een aantal golven of generaties ontwaren. We noemen er twee.

Een eerste golf vond plaats in de jaren negentig. Toeval of niet, juist toen het aantal adviesraden drastisch werd beperkt, ontstond bij bestuurders en ambtenaren meer belangstelling voor het direct betrekken van burgers en andere 'eindgebruikers'. De aloude inspraakprocedures waarin betrokkenen alleen hun zegje mochten doen als plannen vrijwel rond waren, werden niet langer voldoende gevonden. Sindsdien is er een rijke traditie opgebouwd in 'interactieve' en 'participatieve' beleidsvorming, in 'prettig' of 'passend' contact met de overheid en 'doe-democratie'.[378] Casussen zijn gebundeld, evaluaties uitgevoerd, handleidingen gemaakt, en expertisecentra ingericht, onder meer door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de VNG.[379] Ook internetconsultatie is bij nieuwe wetsvoorstellen inmiddels een staande praktijk.[380]

374 Tiemeijer 2024.
375 Bijvoorbeeld Van der Lans 2011.
376 M. van den Berg 2022.
377 Van der Meer & Ham 2022. Zie ook Buijssen 2024; Kemmers et al. 2018. Al eerder: Houtman & Achterberg 2010.
378 Zie ROB 2014; Van de Wijdeven 2012.
379 Bijvoorbeeld Edelenbos 2000; Baeten 2003; Pröpper 2009.
380 Bokhorst 2023. Zie ook www.internetconsultatie.nl.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 140 25-06-2025 12:17

De tweede golf is van recenter datum, en betreft de snel toenemende populariteit van 'burgerberaden'.[381] Daarmee wordt gedoeld op groepen burgers die zodanig zijn samengesteld dat zij statistisch representatief zijn op relevant geachte criteria, zich vervolgens over een wat langere periode buigen over een bepaald maatschappelijk probleem, en de politiek op basis daarvan voorzien van advies. Het is in feite een huwelijk van het democratische ideaal tot deliberatieve democratie en wetenschappelijke inzichten over representativiteit- en zo bezien dus ook een vorm van 'verwetenschappelijking'. Eerder in dit hoofdstuk spraken we van een zekere 'push' vanuit het kennissysteem om overheden aan te sporen toch vooral gebruik te maken van alles wat daar aan deskundigheid beschikbaar is. Op kleinere schaal is er een vergelijkbare *push* van buitenaf om te investeren in dit soort burgerberaden, en niet zonder succes, want in 2025 gaat het Nationaal Burgerberaad Klimaat van start.[382]

Een andere relevante ontwikkeling is de toenemende rol van opinieonderzoek. In dergelijk onderzoek is het weliswaar niet de overheid zelf die rechtstreeks de burgers benadert, maar die burgers krijgen wel zelf het woord, namelijk doordat onpartijdige onderzoekers hen bevragen. Het onderzoek op dit gebied kreeg een sterke impuls na 2001, toen politiek Nederland volledig werd verrast door 'de Fortuyn-revolte'. Deze is breed geïnterpreteerd als een gevolg van onvoldoende besef van de problemen van gewone burgers en hun leefwereld. Sindsdien wordt elke paar maanden onderzoek gedaan naar de beleving van burgers, aanvankelijk door een marktonderzoeksbureau, maar sinds 2010 door het SCP. Daarnaast zijn er diverse marktonderzoeksbureaus die geregeld peilingen publiceren, waarvan de kwaliteit overigens wisselend is. Een probleem met kwantitatief opinieonderzoek is dat (kinderen van) migranten met niet-Europese wortels daarin sterk zijn ondervertegenwoordigd. Hun kennis en ervaringen blijven doorgaans onzichtbaar.[383]

Wisselvallige praktijken

De belangstelling voor het rechtstreeks raadplegen en betrekken van burgers en andere belanghebbenden heeft dus al zeker dertig jaar de wind in de rug. Hoe vertaalt zich dit in de praktijk? Het beeld is wisselend. Zonder af te doen aan de vele goede initiatieven en voorbeelden die er zijn, blijft er voor de deliberatieve democratie nog veel te wensen over.

381 Vergelijk ROB 2018b.
382 Bijvoorbeeld Van Reybrouck 2016; Rovers 2022.
383 Tiemeijer 2006; Tiemeijer 2008.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 141 25-06-2025 12:17

Dat zit hem niet per se in een gebrek aan goede intenties. De gesprekken die we voor dit rapport hebben gevoerd, bevestigen dat veel overheidsmedewerkers de oprechte wens hebben om vaker 'het veld' of 'de samenleving' in te gaan, en te spreken met betrokken burgers en professionals. Bij een drukke agenda is dit echter een van de eerste dingen die erbij inschiet. Hoogopgeleide beleidsmakers en publieke dienstverleners blijken het ook niet altijd makkelijk te vinden om het goede gesprek met anders geschoolde, 'boze' of ervaringsdeskundige burgers aan te gaan. Als zij in de politieke en ambtelijke binnenwereld veel hebben moeten investeren om tot levensvatbare compromissen te komen, kunnen zij het bovendien lastig vinden als de buitenwereld verzet aantekent tegen de intern al zwaarbevochten plannen.[384]

Onderzoeken naar participatieve processen op gemeentelijk niveau laten zien dat er nogal eens spanning ontstaat tussen de interne logica van de gemeentelijke bureaucratie en de wens om interactief beleid te maken met inwoners. Die spanning kan zich manifesteren als een frictie tussen de verschillende rollen die ambtenaren moeten aannemen in het proces – ze moeten zich opstellen als bureaucraat, expert én facilitator.[385] Ook kan er wrijving ontstaan tussen verschillende typen ambtenaren binnen de organisatie. Ambtenaren die op een 'faciliterende' of 'netwerkende' manier te werk willen gaan, stuiten niet zelden op weerstand van collega's die minder affiniteit met de 'buitenwereld' hebben. Omdat de participatiegezinde ambtenaren vaak afhankelijk zijn van de budgetten, expertise of toestemming van deze collega's, kan dat zand in de wielen van het participatieve proces gooien.[386]

Een obstakel is ook de principiële spanning met de processen en instituties van de representatieve democratie. Volksvertegenwoordigers hebben soms de nodige reserves op dit gebied omdat zij menen dat het optuigen van interactiviteit en deliberatieve democratie hen kan beroven van hun politieke primaat als volksvertegenwoordigers.[387] Ze vragen zich soms af waarom er in een representatieve democratie ook nog 'minipublieken' en allerlei buitenparlementaire deliberatieve praktijken nodig zijn. Bovendien, als politici vervolgens – om wat voor reden ook – toch anders besluiten dan de geraadpleegde burgers hadden geadviseerd, kan dat leiden tot teleurstelling of zelfs cynisme. Vriend en vijand raden daarom aan om bij participatietrajecten vooraf goed na te denken over hoe de resultaten daarvan in te passen in de representatieve democratie, en op dit gebied aan goed verwachtingsmanagement te doen.

384 Wille 2001.
385 Blijleven 2023.
386 Blijleven et al. 2019.; Boutelier et al. 2017.
387 Jansen 2021; Goutry et al. 2024.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 142 25-06-2025 12:17

Kortom, hoewel er ontegenzeggelijk veel goeds gebeurt, is er tegelijkertijd nog veel ruimte voor winst. Of, wanneer en op welke wijze de 'einddoelgroepen' van beleid worden geraadpleegd en betrokken, is nu nog vaak afhankelijk van toevallige factoren zoals de inzet en professionaliteit van de 'dossierhouders' in kwestie, en van contextuele factoren als beschikbare tijd en politieke ruimte.

Institutioneel leervermogen ontwikkelen

Een responsieve overheid die zich wil voeden met expertise en inzichten 'van buiten', moet haar *leervermogen* ontwikkelen.[388] Zij moet in haar beleidsvorming en uitvoering doorlopend een breed scala aan partijen en perspectieven betrekken. Deze vorm van lerende beleidsvorming en uitvoering kent twee bestanddelen: maatschappelijke expertise (en signalen) binnenhalen en deze, net als die uit andere bronnen van deskundigheid, meewegen in beleidskeuzes en in uitvoeringspraktijken. Hoogwaardig 'binnenhalen' veronderstelt een rijkdom aan contactvormen en -momenten, die er expliciet op gericht zijn om niet alleen de luide, geïnstitutionaliseerde stemmen te laten spreken, maar ook de zachte, minder georganiseerde. Hoogwaardig 'meewegen' stelt hoge eisen aan de manier waarop beleidsmakers vervolgens omgaan met de pluriformiteit aan expertisevormen die aldus hoorbaar zijn geworden. Zoals belangenbehartigingsonderzoeker Braun stelt: "Het is één ding om inbreng te organiseren via keukentafelgesprekken of *hackatons*. Het is een totaal andere zaak om elke inbreng te wegen en te vergelijken op inhoudelijke, politieke en maatschappelijke merites."[389]

5.5 Balans

Als er bepaalde gaten of blinde vlekken zijn in de deskundigheid van de overheid, kan zij die dan niet gewoon van buiten halen? Dat was de vraag waarmee dit hoofdstuk begon. We onderzochten drie bronnen van externe expertise: de kenniswereld, de advieswereld en de leefwereld. Dat leverde de volgende bevindingen op.

Een robuust kennisecosysteem

Ten eerste kent ons land een uitzonderlijk rijk palet aan adviesraden, planbureaus, expertisecentra en leveranciers van wetenschappelijke kennis. Vergeleken met vroeger zijn de adviesraden bovendien minder gericht op belangenbehartiging en meer op inhoudelijk onafhankelijke analyse en advies. Ook is een dekkende constellatie van planbureaus uitgekristalliseerd, en kennen inmiddels alle departementen afdelingen die zich inzetten voor het verzamelen en ontsluiten van relevante (wetenschappelijke) kennis. Daarbij geldt '*evidence-informed* beleid'

388 Sommigen spreken ook wel over institutioneel luisteren: Macnamara 2015b.
389 Braun 2022: 9.

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.

Omvangrijke inhuur

Ten tweede doet de overheid een steeds groter beroep op de markt voor externe inhuur. Sommige 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. Zij staan minder onder invloed van de krachten van het wetenschappelijk systeem, zoals de druk tot publiceren.

Loopt deze ontwikkeling inmiddels uit de hand? Als het gaat om de omvang van externe inkoop van deskundigheid, kunnen de grote bedragen voor externe inhuur makkelijk op het verkeerde been zetten. Die worden namelijk sterk bepaald door de omvangrijke ICT-noden van de overheid en de inhuur van extra personele capaciteit. Een relatief klein deel gaat naar inhuur van inhoudelijke deskundigheid. Daar kunnen bovendien goede argumenten voor zijn. Soms wordt de overheid bijvoorbeeld plots geconfronteerd met nieuwe taken, en dan is logisch dat zij, in ieder geval in de beginfase, de noodzakelijke expertise inhuurt. Soms gaat het ook om zulke specifieke deskundigheden dat het helemaal niet efficiënt is die zelf vast in dienst te nemen. Kortom, overheden maken steeds weer een inhoudelijke afweging over wat zij zelf in huis willen hebben en wat zij beter van buiten kunnen halen.

Idealen en praktijken van consultatie en participatie

Ten derde is er, zeker sinds de jaren negentig, steeds meer aandacht voor het rechtstreeks raadplegen en betrekken van de burgers en andere doelgroepen van beleid en uitvoering. Zij 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 echter niet zeggen dat goede intenties op dit gebied zich ook altijd en overal vertalen in even goede praktijken. Het beeld is wisselend. Er zijn talloze goede voorbeelden en initiatieven waar volgens de regels van de kunst burgers worden betrokken – zeker op het lokale niveau – maar er zijn ook talloze voorbeelden waar het mis gaat, waar het betrekken van burgers en andere 'stakeholders' zich beperkt tot het minimale, of zelfs volledig wordt overgeslagen. Dat kan natuurlijk voortkomen uit onwil of onvermogen, maar vaak spelen ook praktische bezwaren een rol: het kost tijd en geld. Daarnaast kan het leiden tot spanning met de geijkte ambtelijke werkwijzen, of met de processen en instituties van de representatieve democratie.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v[illegible]_NB.indd 144 25-06-2025 12:17

Wat vraagt dit alles van de overheid?

Hoewel het verhaal voor elk van deze externe bronnen heel verschillend luidt, geldt één ding voor alle drie: wil de overheid die bronnen 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 de eerste bron – 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. Dat laatste is bijna altijd nodig, want wetenschappelijke instellingen kunnen wel antwoord geven op onderzoeksvragen, maar niet de stap maken naar een normatief-politiek advies over 'wat te doen'.[390] Op lokaal niveau is de kloof die moet worden overbrugd om de aangeboden kennisproducten in de praktijk toepasbaar te maken, vaak nog groter.

In het geval van de tweede bron – de wereld van commerciële leveranciers en *consultancies* – spelen twee andere opgaven. Goed inhuren vereist inzicht in wat er aan de voorkant van een uitbestedings-, advies- of detacheringstraject wel en niet mogelijk is. Daarnaast is 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.

In het derde geval – het raadplegen en betrekken van burgers en andere doelgroepen van beleid – is ook een specifieke deskundigheid nodig, namelijk over hoe een dergelijk proces goed vorm te geven en uit te voeren. Even een paar vaste contacten bellen of een vrijblijvende inloopavond organiseren (en 'we zien wel wie er komt'), schiet al snel tekort. Zeker als het gaat om grotere vraagstukken, geldt in participatieland de wijsheid: 'Doe het goed of doe het niet'.

Kortom, succesvol gebruik maken van deze externe bronnen van deskundigheid stelt ook eisen aan de eigen kennis en het eigen kunnen van de overheid. In de ontwikkeling daarvan heeft zij nog een weg af te leggen.

390 Rouw 2011.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 145 25-06-2025 12:17

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v[illegible]_NB.indd 146 25-06-2025 12:17

6. Deskundig handelen: obstakels voor benutting

6.1 Van beschikbaarheid naar benutting

Wordt de deskundigheid die bij de overheid beschikbaar is, ook daadwerkelijk benut? En zo ja, door wie, hoe en waarvoor? Dat zijn wezenlijke vragen. Je kan nog zoveel kennis en kunde in huis hebben, extern inhuren of uit de samenleving ophalen, als die kennis en kunde nooit de fora bereiken waar de belangrijke besluiten worden genomen of daar volstrekt worden genegeerd, heb je er weinig aan.

Het is wel belangrijk om precies te zijn over wat we bedoelen met 'benutting'. Daarover kunnen makkelijk misverstanden ontstaan. Met benutting bedoelen we *niet* dat de overheid noodzakelijkerwijs handelt in overeenstemming met de adviezen van de betreffende deskundigen. Dat kan ook niet, want bij elke meer dan triviale kwestie bestaan meerdere perspectieven en daarmee verbonden deskundigheden die vaak verschillende handelswijzen voorstaan. Los daarvan, kunnen er altijd legitieme redenen zijn om toch anders te besluiten dan deze of gene vorm van expertise suggereert. Wat we *wel* bedoelen, is dat de betreffende deskundigheid daadwerkelijk de plaatsen bereikt waar zij wordt geacht een rol te spelen in de oordeels- en besluitvorming, en daar ook op serieuze en integere wijze wordt gehoord, gewikt en gewogen.

In paragraaf 6.2 schetsen we een beeld van het onderzoek dat is gedaan naar de benutting van deskundigheid door de overheid. Paragraaf 6.3 gaat over obstakels die er zijn om die deskundigheid te benutten. En in paragraaf 6.4 gaan we in op de pogingen die zijn gedaan om de deskundigheid van de overheid te verbeteren.

6.2 Onderzoek naar benutting

Het is niet eenvoudig om goed in beeld te krijgen in hoeverre beschikbare deskundigheid ook echt wordt benut. Zoals eerder gezegd: er bestaan vele vormen van deskundigheid, en de overheid bestaat ook uit talloze onderdelen. Een compleet antwoord is dus onmogelijk. Om toch enig idee te krijgen, gaan we hieronder in op drie bronnen die een idee geven van de mate waarin de overheid de beschikbare deskundigheid benut. Het betreft onderzoeken naar de benutting van kennis, onderzoeken naar aanleiding van beleidsfalen, en aanvullend eigen onderzoek.

Onderzoeken naar de benutting van (wetenschappelijke) kennis

Een eerste bron van deskundigheid zijn rapporten die komen uit de hoek van de kennisfunctie en het kennisecosysteem (zie het vorige hoofdstuk).

Regelmatig worden er verkennende onderzoeken gedaan naar de aanwezigheid en het gebruik van (wetenschappelijke) kennis door de overheid (en dan met name de landelijke overheid). De aanpak is doorgaans dat enige tientallen sleutelspelers worden geïnterviewd over wat zij waarnemen en ervaren op dit gebied. Vaak zijn de respondenten een combinatie van enerzijds topambtenaren, medewerkers van departementale kennisdirecties of kenniscoördinatoren, en anderzijds representanten van de wereld van planbureaus, adviesraden en wetenschap. Voorbeelden van dit soort rapporten zijn recente verkenningen van de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI), het Rathenau Instituut en ABDTOPConsult.[391] Op het moment van schrijven is het meest actuele voorbeeld een publicatie uit 2024 van de Europese Commissie over *Evidence Informed Policy Making* (EIPM) in Nederland.

Het beeld dat uit dit type rapporten oprijst, is vrij consistent: Nederland beschikt over een rijk kennisecosysteem, maar beleidsmakers maken lang niet altijd optimaal gebruik van de kennis die dit systeem verzamelt en verspreidt. De onderzoekers van de Europese Commissie schrijven bijvoorbeeld dat hun rapport:

> *"… clearly shows that the Dutch EIPM ecosystem is mature, and much work has already been done to promote EIPM in the Dutch public administration […] the system in the Netherlands functions on a quite high level already; important enabling structures, conditions, and competencies seem to be overall in place. However, the report also shows that there are still significant gaps and needs, as well as a general willingness to address them. The main issue is not a lack of institutions and mechanisms to support EIPM on the demand, supply and intermediary side, but the concrete uptake of evidence in policymaking processes."*[392]

Dit type onderzoeken kent echter ook zijn beperkingen. Het gaat om kwalitatief onderzoek waarin niet het feitelijke gebruik zélf wordt onderzocht – dat is ook niet zo eenvoudig te meten – maar de inschatting ervan door de betrokken experts. Zoals gezegd, zijn deze relatief vaak afkomstig uit de wereld van adviesraden, onderzoeksinstellingen en departementale kenniseenheden. De 'gewone beleidsmaker' die wordt geacht al die aangeboden kennis ook daadwerkelijk te benutten, zal je minder snel aantreffen in de lijst van gesprekspartners. Ook wordt in deze onderzoeken nooit naar de volledige breedte van de deskundigheidsmix gekeken, maar de focus ligt bij (het gebrek aan) benutting op slechts één onderdeel van die mix, namelijk inhoudelijke kennis (vaak begrepen

391 AWTI 2021; Rathenau Instituut 2020a; ABDTOPConsult 2023.
392 Dorren et al. 2024: 65.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v[illegible]_NB.indd 148 25-06-2025 12:17

als wetenschappelijke kennis). Deze onderzoeken kijken niet naar de benutting van, om maar eens wat te noemen, deskundigheid op het gebied van procesmanagement of hoe te handelen in tijden van crisis.

Onderzoeken naar aanleiding van beleidsfalen

Een andere bron van deskundigheid zijn de diverse onderzoeken die de afgelopen jaren zijn verschenen naar (het gebrek aan) benutting van uitvoeringskennis. Een recent voorbeeld biedt de parlementaire onderzoekscommissie uitvoeringsorganisaties. Haar verslag maakt pijnlijk duidelijk dat expertise en signalen van uitvoeringsorganisaties vaak niet tijdig en onversneden doordringen tot de ambtelijke en politieke top in Den Haag, of daar al te makkelijk terzijde worden gelegd. Daarvoor kunnen talloze redenen zijn. Het kan zijn dat medewerkers zich niet veilig voelen om knelpunten in hun werk te melden bij hun leidinggevenden; dat een signaal blijft hangen in een leemlaag aan managers; dat het signaal wel de ambtelijke top van de uitvoeringsorganisatie bereikt maar niet de verantwoordelijke bewindspersoon; dat bestuurders de signalen niet op waarde weten te schatten, of dat ze uiteindelijk toch een andere afweging maken dan de professionals op de werkvloer.

De bestuurskundigen Dijkstra en Van der Meer onderzochten een aantal 'affaires', waaronder die rondom de kinderopvangtoeslag, de aardbevingsschade in Groningen en schade als gevolg van werkzaamheden aan het kanaal Almelo-De Haandrik in Twente. Zij komen tot de conclusie dat er in veel gevallen wel degelijk vroegtijdige signalen waren die konden wijzen op serieuze problemen. Deze signalen werden echter veelal genegeerd of gebagatelliseerd, met alle gevolgen van dien. "Indien de signalen eerder waren onderkend en er daarnaast voldoende ruimte was geweest voor loyale tegenspraak (ook binnen het ambtelijk apparaat) waren de problemen nooit zo groot geweest."[393]

Maar ook deze onderzoeken – hoe waardevol in zichzelf ook – belichten slechts een deel van de werkelijkheid. Ook zij beperken zich tot maar één element van de deskundigheidsmix, namelijk deskundigheid over wat zich afspeelt aan de frontlinies van de uitvoering en de lokale realiteit van het onderwerp in kwestie. Bovendien gaan deze onderzoeken per definitie over gevallen waarin de zaken echt helemaal mis liepen. Het is derhalve onduidelijk hoe representatief ze zijn voor de overheidspraktijk als geheel. We kunnen niet uitsluiten dat het slechts uitzonderingen zijn, en dat in talloze andere gevallen de relevante signalen vanuit de frontlijn wél op tijd en onvervormd de verantwoordelijke politici of bestuurders bereikten, waarna zij prompt overgingen tot passende

393 Dijkstra & Van der Meer 2024: 43.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 149 25-06-2025 12:17

en adequate actie. Alleen zul je over gevallen waarin het wél goed ging, nooit via een onderzoek horen. Waarom zou je daar immers onderzoek naar doen? Succesvolle benutting is doorgaans geen nieuws.

Aanvullend eigen onderzoek

Omdat het onderzoek naar de benutting van deskundigheid schaars en gefragmenteerd is, hebben we zelf vele gesprekken gevoerd met betrokkenen. Daarbij zijn we uitgegaan van het brede deskundigheidsbegrip zoals we dat in hoofdstuk 2 hebben gepresenteerd. Bovendien hebben we enkele vragen laten opnemen in het zogenoemde Werkonderzoek, een grote enquête die elke twee jaar onder ambtenaren wordt gehouden.

In de enquête zijn de respondenten, die werken bij het Rijk en de gemeenten, vier vragen gesteld over de *beschikbaarheid* van deskundigheid, namelijk drie stellingen en één overkoepelend oordeel. Tabel 6.1 geeft de antwoorden op de stellingen weer.

Tabel 6.1 Beschikbaarheid van deskundigheid

N = 6.293, antwoorden in percentages	(Helemaal) oneens	Niet oneens, niet eens	(Helemaal) eens	Weet niet/ geen mening
Mijn team heeft voldoende vakinhoudelijke kennis.	6,4%	8,2%	84,3%	1,1%
Mijn team heeft voldoende kennis van relevante wetten, regels en procedures.	6,2%	11,3%	80,0%	2,4%
Mijn team heeft voldoende kennis van de omgeving (zoals het betrokken veld of burgers).	6,1%	13,0%	77,5%	2,4%

Voor het overkoepelende oordeel werd deze vraag gesteld: “Alles bij elkaar genomen, hoe zou u de deskundigheid van uw team beoordelen?” De respondenten konden antwoord geven op een schaal die liep van 1 (helemaal niet deskundig) tot 10 (heel deskundig). De gemiddelde score bleek een 7,8.

Vervolgens zijn nogmaals vier vragen gesteld, maar nu over de *benutting* van deskundigheid, opnieuw in de vorm van drie stellingen en één overkoepelend oordeel. Zie tabel 6.2 voor de resultaten voor de stellingen.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 150 25-06-2025 12:17

Tabel 6.2 Benutting van deskundigheid

N = 6.293, antwoorden in percentages	(Helemaal) oneens	Niet oneens, niet eens	(Helemaal) eens	Weet niet/ geen mening
De mensen die in mijn organisatie de besluiten nemen, luisteren goed naar de relevante deskundigen binnen de organisatie.	17,5%	23,2%	51,9%	7,3%
Mijn organisatie maakt te weinig gebruik van de kennis en ervaring van haar medewerkers.	37,2%	20,3%	36,9%	5,5%
In mijn organisatie bereikt belangrijke informatie vaak niet de top.	31,4%	23,5%	31,7%	13,3%

De overkoepelde vraag luidde als volgt: "Alles bij elkaar genomen, hoe goed of slecht vindt u dat uw organisatie gebruik maakt van de deskundigheid van haar medewerkers?" Daarbij konden mensen hun antwoord geven op een schaal van 1 (heel slecht) tot 10 (heel goed). De gemiddelde score bleek een 6,7.

Er bestaat kortom een aanmerkelijk verschil in het oordeel over de beschikbaarheid van deskundigheid en dat over de benutting ervan. Bij de beschikbaarheidsvragen geeft ongeveer 80 procent het gunstige antwoord, maar bij de benuttingsvragen geldt dat voor zo'n 30 tot 50 procent. Het 'alles bij elkaar genomen'-oordeel ligt bij benutting bovendien meer dan een punt lager dan bij beschikbaarheid. Dergelijke verschillen zijn voor dit soort vragen en omvangrijke steekproeven substantieel te noemen.

Hoe deze cijfers te interpreteren? Natuurlijk kennen ook dit soort enquête-vragen hun beperkingen. Hoewel de respondenten veelal dichter op het primaire proces zitten dan de experts die worden geraadpleegd bij de andere twee genoemde bronnen, gaat het nog steeds om inschattingen. Vanwege het geringe aantal vragen blijft het beeld ook vrij algemeen.[394] Dat gezegd hebbende, de cijfers passen wel naadloos in het algemene beeld van dit rapport:

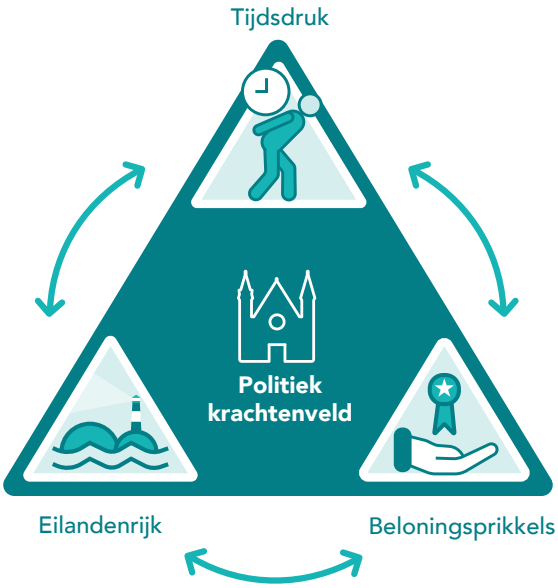
394 Ook kiest een vijfde voor de neutrale middencategorie. Dat kan een indicatie zijn dat deze groep respondenten moeite had om de vraag te beantwoorden.

enkele belangrijke uitzonderingen daargelaten, is het grootste knelpunt niet zozeer een gebrek aan *beschikbaarheid* van deskundigheid maar veeleer een gebrek aan *benutting* ervan.

6.3 Obstakels voor benutting

Daarmee komen we op de kernvraag: wat zijn de obstakels en belemmeringen voor een optimale benutting van de aanwezige deskundigheid? Op basis van onze eigen gesprekken en de literatuur komen we tot vier onderling samenhangende en elkaar versterkende categorieën (zie figuur 6.1).

Figuur 6.1 Obstakels voor de benutting van deskundigheid



Tijdsdruk: het primaat van de haast

Een eerste probleem is dat van een chronisch gebrek aan tijd.[395] Als er één thema is dat oprijst uit de analyse van overheidsfalen die oud-topambtenaar en hoogleraar Roel Bekker maakte, is het dit: alles en iedereen heeft altijd haast.[396] Dit is een recept voor problemen. Kennisbenutting is nu eenmaal een arbeidsintensieve klus: onderzoek uitzetten, literatuur bijhouden, kennis eigen maken en uitwisselen, erover discussiëren, verknopen met beleid en daaruit de beste handelingsperspectieven filteren. In de huidige politieke en ambtelijke context is daar regelmatig te weinig tijd en ruimte voor. Het politieke rumoer

395 Zie ook Torenvlied et al. 2022; Severijnen et al. 2022.
396 Bekker 2020.

van het moment blijkt vaak dominant. Die oriëntatie op het onmiddellijke hier en nu verdrukt de aandacht voor kennis over lange lijnen in het beleidsveld en voor de langetermijnconsequenties van hedendaagse beleidskeuzen.[397] "Daar waar de politieke strijd het heetst is, speelt kennis het minst een rol", schrijft bijvoorbeeld ABDTOPConsult.[398]

Gesprekspartners in dat onderzoek geven aan dat ambtenaren meer gericht zijn geraakt op de korte termijn en minder tijd overhouden voor "een gedegen analyse van grote beleidsopgaven en ordentelijke inhoudelijke advisering van bewindspersonen".

In de politieke hitte lijkt kennis hooguit nog een rol te spelen als gelegenheidsargument. Een vergelijkbaar beeld rijst op uit de gesprekken die we voerden met een selectie van senior-beleidsambtenaren bij de Rijksoverheid. Dat zijn vaak de mensen die de inhoudelijke expert zijn op hun specifieke domein. Gevraagd naar welke obstakels zij ervoeren bij de benutting van de aanwezige deskundigheid – zowel van henzelf als die van anderen –, was gebrek aan tijd een van de meest genoemde. Daarmee is overigens niet gezegd dat zij zonder uitzondering verlangen naar een studieus ambtelijk leven met onbeperkte rust en ruimte om alle zaken tot in de laatste details uit te zoeken. Diverse van deze geïnterviewden zeiden dat zij ook plezier en voldoening beleven aan de uitdaging om onder grote tijdsdruk toch snel en adequaat te kunnen 'leveren' en opgaven tot een goed einde te brengen. Dat is een deel van hun professionele uitdaging en trots.

Het probleem zit hem dus niet zozeer in het fenomeen van tijdsdruk als zodanig maar eerder in de dosering ervan. Meerdere mensen die we spraken, meenden dat het werktempo de afgelopen jaren ook is toegenomen. Volgens één topambtenaar met een lange staat van dienst is zelfs het volledige midden en hoger management structureel overbelast, en vaker dan hen lief is bezig met hier-en-nukwesties. Zij willen wel strategisch denken en in samenwerking met andere partijen tot breed doordachte oplossingen voor complexe vraagstukken komen, maar:

> *"De hoge politieke druk en het gevraagde tempo zijn beperkend om departementaal overstijgend te werken en zo adequater te kunnen aansluiten bij de maatschappelijke belangen. […] Het over grenzen heen en met de buitenwereld werken kost meer tijd, immers er dienen nog meer belangen te worden afgewogen en/of behartigd en er dienen meer perspectieven van het vraagstuk in acht te worden genomen."*[399]

397 Zie Scherpenisse 2019.
398 ABDTOPConsult 2023: 25.
399 ABDTOPConsult 2024a: 19.

In welke mate het tempo in de afgelopen jaren inderdaad is toegenomen, valt moeilijk objectief te meten, maar één ding staat wel vast: door de opkomst van digitale communicatie en sociale media is alles in snelheid toegenomen. Tegenwoordig gaat alles natuurlijk digitaal en ligt een stuk, nadat de laatste paraaf is gezet, bijna direct bij de volgende halte. Mede door de opkomst van sociale media is er inmiddels sprake van een 24-uurs nieuwscyclus. Waren er vroeger 'slechts' twee grote mediamomenten (die werden gedicteerd door de deadlines van de papieren kranten), nu gaat het mediaspel de hele dag door, zelfs tijdens Kamer- en raadsvergaderingen. Wie niet onmiddellijk adequaat kan reageren, verliest al snel de regie. Het sociale medialandschap wordt voortgestuwd door verdienmodellen en algoritmen waarin rumoer, emoties, geruchten en nieuwsmanipulatie ruim baan krijgen.[400] Bestuurders en ambtenaren kunnen zich niet onttrekken aan het stof dat daarvan neerdaalt in de maatschappelijke en politieke debatten.[401]

Eilandenrijk: kokers en schotten

Een tweede probleem is dat van doorstroming. In het 'eilandenrijk' van het Nederlandse openbaar bestuur weet de deskundigheid van het ene 'eiland' lang niet altijd het andere 'eiland' te vinden. Dat brengt ons bij het eeuwige probleem van de verkokering. Kenmerkend voor de Nederlandse Rijksoverheid is een decentrale opbouw, met relatief autonome departementen en een geringe centrale aansturing. In de gesprekken die we voerden, kwam de verkokering regelmatig naar voren als obstakel voor de benutting van deskundigheid, omdat deze structuur de uitwisseling van relevante vak- en omgevingskennis kan bemoeilijken. Al meer dan 50 jaar worden er rapporten volgeschreven over de fnuikende effecten van verkokering – die overigens veel verder gaan dan alleen het doorstromen en benutten van expertise binnen overheden- en al even lang worden allerlei pogingen ondernomen om de ambtelijke kloven te dichten en interdepartementale samenwerking te versterken. Toch blijft het probleem bestaan, zo blijkt onder meer uit een recente verkenning van ABDTOPConsult over het faciliteren en stimuleren van ambtelijk vakmanschap; een verkenning die zich baseert op interviews met 150 mensen binnen en buiten de overheid:

> *"Belangen van het eigen ministerie, het onderdeel daarbinnen en het zorgen voor de eigen minister of bestuurder prevaleren. Dit belemmert het opgavegericht werken over domeinen, sectoren en organisaties heen. Daardoor ontbreekt het ook aan stimulans om over voortbrengingsprocessen heen kennis op te doen."*[402]

400 WRR 2024b.
401 Zie WRR 2024b voor aanbevelingen hoe hier een dam tegen op te werpen.
402 ABDTOPConsult 2024a: 22.

Verwonderd daarover hoeft niemand te zijn. De verkokering is immers in belangrijke mate ingebakken in de institutionele grondstructuur van de overheid, waarin de individuele ministers het eerste aangrijpingspunt van verantwoording zijn (Grondwet, artikel 42). Ook de geldstromen zijn overwegend langs deze lijn georganiseerd. Daardoor concentreren taken, identiteiten en loyaliteiten zich al snel op het eigen bestuur en de eigen organisatie. En dat vormt dan ook de blik waarmee mensen naar opgaven en oplossingen kijken: welke feiten tellen en welke expertise is nodig.

De institutionele, fysieke en psychologische afstand tussen 'beleid' en 'uitvoering' is eveneens fnuikend voor het doorstromen en benutten van expertise. Dat speelt zowel binnen het Rijk – in de verhouding tussen ministeries en rijksuitvoeringsorganisaties – als in de interbestuurlijke verhoudingen op beleidsterreinen waarvoor het Rijk en de gemeenten een gedeelde verantwoordelijkheid dragen. Een oplettende professional merkt het als een van de eersten als wet- of regelgeving onbedoelde gevolgen heeft voor burgers, schrijft de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. Maar diens signalen daarover moeten een lange reis vol risico's en gevaren afleggen, waardoor ze de eindbestemming lang niet altijd bereiken:

> *"Binnen uitvoeringsorganisaties komt het voor dat medewerkers zich niet veilig voelen om knelpunten in hun werk te melden bij hun leidinggevenden. Ook komt het voor dat als ze dit wel doen, ze niets meer horen van de melding […] Zeker in grote uitvoeringsorganisaties moet een signaal soms een leemlaag aan managers door voordat iemand een besluit kan nemen. Signalen die wél de ambtelijke top van de uitvoeringsorganisatie bereiken, komen niet altijd terecht bij het departement en de verantwoordelijke bewindspersoon. Soms doordat de ambtelijke top ze door een gebrek aan kennis niet op waarde weet te schatten of onvoldoende moed toont om het departement tegen te spreken. Soms ook doordat de top op goede gronden een andere afweging maakt dan de professionals op de werkvloer. Komen de signalen uiteindelijk toch op het departement terecht, dan delen ambtenaren ze niet altijd met de Kamer, omdat de bewindspersoon erdoor in problemen kan komen."*[403]

Ook het parlement staat, letterlijk en figuurlijk, op afstand van de deskundigheid van uitvoeringsorganisaties, waarbij het departement bovendien optreedt als filterende 'tussenpartij'. Volgens de commissie hebben niet alle departementen hun informatiehuishouding op orde, en ook informeren zij de Kamer niet altijd

403 Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties 2021: 11. Zie overigens lang voordien al Van Thijn & Cardoso Ribeiro 2008.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 155 25-06-2025 12:17

tijdig en volledig. Uitvoeringstoetsen op voorgenomen beleidsmaatregelen "worden niet altijd aangeboden en als dat wel gebeurt, verschillen ze in vorm en diepgang. Ook treedt regelmatig 'vergroening' op van de informatie die erin staat: die wordt rooskleuriger voorgesteld dan ze volgens de werkvloer is."[404]

Tot slot wordt de kennis van de lokale overheden op landelijk niveau niet optimaal gebruikt, zo blijkt uit onze gesprekken. Gemeente- en rijksambtenaren geven aan dat inzichten uit de lokale uitvoeringspraktijk nog onvoldoende landen bij beleidsmakers in Den Haag. De gewenste feedbackloop tussen lokale uitvoering en de vorming van rijksbeleid lijkt nog onvoldoende tot stand te komen.[405] "Ambtenaren in Den Haag hebben geen idee voor wie ze het doen en wat het effect is", aldus een van de gemeentesecretarissen die wij spraken.[406] Dat is volgens velen een oorzaak van moeilijk uitvoerbaar beleid. Binnen (grotere) gemeenten bestaan overigens vergelijkbare schotten en leemlagen die verhinderen dat signalen van de uitvoering naar het beleid of van het beleid naar de politiek doordringen.[407] Ook komt het veelvuldig voor dat gemeenten elk voor zich weer nieuwe deskundigheid inhuren in plaats van gezamenlijk op te trekken of de deskundigheid te benutten die buurgemeenten al hebben opgedaan. Het leren van elkaar over organisatiegrenzen heen schiet er geregeld bij in.

Kortom, de Nederlandse overheid is en blijft een eilandenrijk, met schotten tussen de beleidskokers onderling, afstand tussen beleid en uitvoering en tussen de landelijke en lokale overheden. Dit bemoeilijkt een werkelijk inclusieve synthese van perspectieven en deskundigheden om tot een weloverwogen oordeel te komen.

Beloningsprikkels: geen premie op vakinhoudelijke expertise

De huidige beloningsprikkels voor ambtenaren in de beleidskernen zijn doorgaans weinig bevorderlijk voor de benutting van inhoudelijke kennis en kunde: "Politiek-strategische vaardigheden van beleidsmedewerkers kunnen op meer waardering rekenen dan hun inhoudelijke kennis," constateert het

404 De commissie wijst erop dat het parlement natuurlijk rechtstreeks contact kan hebben met de uitvoeringsorganisaties. Ze kunnen meer gebruikmaken van instrumenten als technische briefings, rondetafelgesprekken, hoorzittingen, werkbezoeken en (voor de controlerende taak) parlementaire onderzoeken. Die blijken tot nog toe maar beperkt soelaas te bieden om de informatie-asymmetrie op te heffen.

405 In een Kamerbrief uit 2024 schrijft voormalig minister Hugo de Jonge van BZK "dat we er nog onvoldoende in slagen om de resultaten en geleerde lessen uit de decentrale uitvoeringspraktijk te vertalen naar het landelijk niveau zodat beleid en regelgeving meer vanuit de praktijk kunnen worden vormgegeven" (BZK 2024c: 13). Zie ook VNG 2023a: 41–42; Van Dam et al. 2020: 14; Rli 2023a.

406 De Jonge 2024: 52.

407 Bokhorst & Engbersen 2024: 44. Zie ook Rekenkamer Rotterdam 2019.

Rathenau Instituut.[408] Een vergelijkbaar geluid klinkt in een onderzoek naar *evidence-informed* werken bij OCW. Op zich hebben de respondenten zeker de wens om hun werk minder te laten dicteren door de waan van de dag en meer aandacht te besteden aan *evidence-informed* beleid. Maar zij ervaren dat het bedienen van de bewindspersoon nog steeds de meeste bonuspunten oplevert.

De beloningsmechanismen binnen uitvoeringsorganisaties staan veelal nog sterk in het teken van *New Public Management*-achtige *throughput*- en *output*-criteria, al dan niet versterkt door druk als gevolg van financiële schaarste. Dan gaat het dus om snelheid, efficiëntie en productiviteit in het omgaan met dossiers, cliënten en incidenten. Uitvoeringsorganisaties zoals de Sociale Verzekeringsbank (SVB) willen cliënten met complexe situaties zorgvuldig, volgens 'de bedoeling' en met inzet van meerdere disciplines behandelen in plaats van ze in de mal van de standaard beslisbomen te duwen. De top van de organisatie wil dat ook en draagt dat sterk uit. Ondertussen ervaren middenmanagers in de praktijk echter nog steeds sterke prikkels om de omvangrijke caseloads waarmee ze te dealen hebben efficiënt 'weg te werken'.[409]

Politiek krachtenveld: een strategisch schaakspel

Tot slot, in het centrum van dit alles, is het politieke krachtenveld een obstakel voor de benutting van deskundigheid. De effecten op benutting die uitgaan van de drie punten van de driehoek – tijdsdruk, eilandenrijk, beloningsprikkels – zijn vooral een manifestatie van de politieke realiteit waarin het ambtelijk apparaat opereert. Hier komen we op het onvermijdelijke spanningsveld tussen enerzijds de rationaliteit van de vakinhoudelijke expert die zich primair inzet voor beleid en uitvoering en zo goed mogelijk recht doet aan de feiten over 'wat werkt', en anderzijds de politicus die zich primair inzet voor het zo goed mogelijk verwezenlijken van zijn of haar politieke doelen. In een ideale wereld zit er geen licht tussen beide, maar de realiteit is maar al te vaak anders. Dit betekent dat, óók als voornoemde obstakels zijn overwonnen en deskundigheid netjes en op tijd de verantwoordelijke politici heeft bereikt, zij kunnen besluiten om niet te handelen in overeenstemming met die deskundigheid, om de eenvoudige reden dat hun politieke doelen en opdrachten nu eenmaal een andere koers dicteren.

Dit is op zichzelf legitiem. Bedenkelijker daarentegen wordt het als die politieke doelen en opdrachten invloed gaan uitoefenen op het proces van informatiegaring, of dat zelfs gaan corrumperen. Om het concreet te maken: uit wetenschappelijk onderzoek blijkt telkens weer dat beleidsmakers vaak politiek-tactisch gebruik maken van wetenschappelijke inzichten, rapporten van door hen zelf ingestelde

408 Rathenau Instituut 2020a: 12.
409 Zie bijvoorbeeld Van 't Hoff 2022.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 157 25-06-2025 12:17

onderzoekscommissies of ambtelijke deskundigenadviezen.[410] Denk aan *cherry picking* – beleidsmakers die alleen onderzoeksbevindingen of expertadviezen aanhalen die de eigen beleidsvoorkeuren of praktijken ondersteunen, en beleidscritici die precies het omgekeerde doen. Denk ook aan het 'in de ijskast zetten' van expertinput, bijvoorbeeld door een advies of onderzoeksrapport waarop je niet zit te wachten, te beantwoorden met een roep om nader onderzoek.[411] Of denk aan de tactiek van 'het graf in prijzen': met een groots verbaal gebaar 'de aanbevelingen van de commissie integraal overnemen', vervolgens de daartoe benodigde capaciteit en middelen niet beschikbaar stellen, en hopen dat daar voorlopig geen haan naar zal kraaien.[412]

Het doelbewust selectief gebruik van expertise is geen prijzenswaardige strategie. Tegelijkertijd mag het niemand verbazen dat het zo gaat. Beleidsvoering is immers niet alleen een proces van probleemoplossing (*puzzling*), maar ook een middel in de inzet van de belangen- en ideeënstrijd (*powering*).[413] Expertise dient regelmatig als hefboom om een vraagstuk op de politieke agenda te krijgen of ervan af te houden, als wapen om claims van politieke tegenstanders te neutraliseren, als instrument om de politieke temperatuur rond verhitte kwesties omlaag te brengen, maar ook om beleidsvorming te ontregelen en vertragen.[414]

Kader 6.1 Politiek-ambtelijke verhoudingen: wrijving, maar niet altijd glans

Misschien wel de belangrijkste schakel bij de benutting van deskundigheid (of het gebrek daaraan) is de verhouding en interactie tussen bewindspersonen en hun ambtenaren. Op papier zijn de zaken glashelder: de politieke gezagsdrager is verantwoordelijk en bepaalt het beleid, het ambtelijk apparaat adviseert hem of haar daarbij en voert het eenmaal gekozen beleid zo goed mogelijk uit. Daarbij moeten bewindspersonen erop kunnen rekenen dat ambtenaren hun taken niet alleen professioneel nauwgezet maar ook naar de letter of geest van de politieke intenties uitvoeren – ook als zij het om wat voor reden ook daarmee niet eens zijn (zie ook kader 2.2 over 'loyale tegenspraak').

410 Weiss & Bucuvalas 1980.
411 Köbben & Tromp 1999.
412 Zie ook Klein Entink 2024, waarin op basis van een analyse van dertien kabinetsreacties op onderzoeksrapporten wordt geconstateerd dat in op één na alle gevallen daadwerkelijke opvolging van diagnoses en adviezen wordt vermeden.
413 Het onderscheid tussen puzzling en powering komt uit Heclo 1974. Het onderscheid is in Nederland gepopulariseerd door Hemerijck 2003.
414 Cairney 2016; Boin & Lodge 2024.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 158 25-06-2025 12:17

In de praktijk ontstaat er echter vaak ruis op de lijn in de onderlinge verhoudingen die de doorstroming en benutting van ambtelijke expertise belemmert. In de communicatie tussen bewindspersonen en ambtenaren zijn drie 'pathologieën' te onderscheiden (in oplopende mate van ernst):

– een bewindspersoon stuurt of kiest niet, heeft geen duidelijke lijn of ontbeert politiek gezag. Dan raakt de ambtelijke organisatie stuurloos. Zij besteedt eindeloos veel tijd aan het schrijven en herschrijven van nota's om de bewindspersoon tot keuzes te verleiden, of aan het ontwikkelen van beleidsvoorstellen die uiteindelijk in het kabinet of de Kamer sneuvelen bij gebrek aan draagvlak;
– een bewindspersoon en zijn of haar ambtenaren vertrouwen elkaar niet. De politicus hamert op zijn primaat, of trekt de ambtelijke competentie of integriteit in twijfel. De ambtelijke top beperkt zich tot risicomanagement. Er ontstaan verstoppingen en vervormingen in de informatievoorziening en verantwoording in de vorm van ja-knikkerij, mijdgedrag, angst om slecht nieuws te melden, intriges en spelletjes.
– een bewindspersoon en zijn of haar ambtenaren gaan openlijk met elkaar de strijd aan. Als politiek-ambtelijke spanningen naar buiten komen, treedt voor zowel de bewindspersonen als het departement reputatieverlies op. Dat schaadt de effectiviteit van alles wat zij doen, want het betekent dat beide partijen aan invloed inboeten in de Haagse beleidsarena's.

Uiteraard kan dit alles kwalijke gevolgen hebben. In vrijwel ieder rapport over beleidsfalen blijkt dat een belangrijke oorzaak voor dat falen lag in een onvoldoende doorstroming van informatie vanuit de departementale experts of vanuit de uitvoering naar de top.[415] Ambtelijke bedenkingen bij de samenwerking met politieke bestuurders blijken door te sijpelen in hoe ambtelijke informatie en adviezen worden geframed, hoe deze worden gefilterd op weg naar boven, en hoe deze aan de minister worden overgebracht. En vice versa: als bestuurders bedenkingen hebben bij de kwaliteit of een 'eigen agenda' van de ambtelijke dienst vermoeden, nemen ze ambtelijke adviezen met een korrel zout. In beide gevallen is de benutting van deskundigheid het kind van de rekening.

415 Zie tevens Van Thijn & Cardoso Ribeiro 2008.

6.4 Pogingen tot verbetering

Het ambtelijk apparaat kan niet zoveel veranderen aan het fundamenteel politieke karakter van beleidsprocessen, noch aan de chronische tijdsdruk waaronder het moet werken. Deze tijdsdruk is vooral het resultaat van de aard en urgentie van de problemen en de wens van de politiek om snel resultaat te boeken, al dan niet aangejaagd door de media en de publieke opinie. Bij de andere twee obstakels – de eilandenstructuur en de beloningsprikkels – is er meer mogelijk, want die vallen binnen de jurisdictie van de overheid zelf. Aan adviezen daarover bestaat in ieder geval geen gebrek.[416] Om de zoveel tijd verschijnt er weer een nieuw advies, soms opgesteld door mensen op enige afstand van de overheid, zoals adviesraden of speciale commissies, soms opgesteld door mensen dichter op de overheid zelf, zoals de secretarissen-generaal. Het is niet nodig om al deze rapporten en wat ervan terecht kwam te bespreken, maar enkele terugkerende denklijnen erin verdienen aandacht.[417]

Meer 'grenzeloos samenwerken'

Een eerste potentieel wapen in de strijd tegen verkokering is meer centrale regie en sturing vanuit het ministerie van Algemene Zaken. Er zijn diverse landen die hier inspiratie kunnen bieden, bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk. Aan het hoofd van het landelijke ambtelijk apparaat staat daar het *Cabinet's office*, dat zich actief inzet voor de prioriteiten van de zittende regering, en een omvang heeft van duizenden ambtenaren. Iets vergelijkbaars geldt voor het *Bundeskanzleramt* in Duitsland. Vergeleken daarmee zijn de ambitie en omvang van het Nederlandse ministerie van Algemene Zaken uiterst bescheiden. In ons land is de premier formeel slechts 'eerste onder zijn gelijken', wordt die inhoudelijk ondersteund door welgeteld tien raadadviseurs, en hebben de departementen een grote mate van autonomie.[418] In het verleden hebben sommige waarnemers wel gepleit voor een krachtigere centrale aansturing, maar hun pleidooien hebben nooit op veel enthousiasme kunnen rekenen.[419]

Dat gold in het verleden wel voor een tweede potentieel wapen in de strijd tegen verkokering, namelijk departementale herindeling. De huidige kokers weerspiegelen op hoofdlijnen nog steeds de maatschappelijke problematiek en beleidsopgaven van een eeuw geleden, maar de wereld is sindsdien

416 WRR 2006: 21.
417 Zie bijlage 4 van ROB 2015 voor een samenvatting van die rapporten (pp. 53–63). Of zie www.kennisvandeoverheid.nl/leren-van-het-verleden/tentoonstellingen/werken-aan-een-moderne-overheid
418 Weller et al. 2021. Dat betekent niet dat Nederlandse premiers niet politiek en beleidsmatig invloedrijk kunnen zijn, integendeel. Maar wel dat ze zich verre van 'apparaatszaken' plegen te houden. Vergelijk Rhodes & Van Dorp 2022.
419 Vergelijk Broeksteeg et al. 2004; Te Velde et al. 2005.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 160 25-06-2025 12:17

natuurlijk sterk veranderd. Veel hedendaagse problemen snijden dwars door de bestaande kokers heen. Te denken valt daarom aan een herindeling van de departementen, bijvoorbeeld meer georganiseerd rondom de grote maatschappelijke opgaven, zodat zij opnieuw congruent is met de maatschappelijke problematiek.

In de jaren tachtig stelde de toenmalige commissie-Vonhoff al iets dergelijks voor: de indeling van de overheid in een beperkt aantal sectoroverstijgende 'hoofdbeleidsgebieden': sociaaleconomisch, ruimtelijk en milieu, sociaal-cultureel, bestuurlijk-juridisch en internationaal. Het voorstel werd druk bediscussieerd, maar terzijde geschoven. De verkokering bleef in stand. In de jaren negentig adviseerde de commissie-Wiegel de verkokering te doorbreken door de departementen te verkleinen tot wendbaarder 'kerndepartementen' die waren ontdaan van uitvoerende taken en eenheden. En door meer te werken met projectministers die ambtelijk zouden worden ondersteund door relatief kleine eenheden in wisselende en opgavegerichte configuraties.[420]

Nadien is het enthousiasme voor dergelijke grootscheepse herindelingen of reorganisaties als remedie voor de lasten van verkokering bekoeld. Departementale herindelingen vinden tegenwoordig eerder plaats vanwege een portefeuilleverdeling dan vanuit strategische overwegingen rond opgavengerichte bundeling van verkokerde expertise en daadkracht. Overigens bieden departementale herindelingen voor dit vraagstuk sowieso geen soelaas. Onvermijdelijk zullen weer nieuwe kokers ontstaan, die bovendien na verloop van tijd steeds minder zullen aansluiten op de veranderende aard van de maatschappelijke problemen en opgaven. Er bestaat geen ultieme en definitieve departementale indeling. Wel zijn er allerhande hulpconstructies ontstaan, zoals programmaministers, programma- en projectdirecties. Van Twist en Van der Steen spraken anno 2010 van een ontwikkeling richting 'vloeibaar bestuur': de basisstructuur van de Nederlandse overheid bleef min of meer gelijk, maar daarbinnen werden wel zodanige maatregelen genomen dat de beschikbare capaciteit makkelijk kan toestromen naar de opgaven van dat moment.[421]

Anno 2025 lijkt dat nog steeds de koers. In de *Gezamenlijke ontwikkelagenda voor versterking van de Rijksdienst* uit 2023 constateren de secretarissen-generaal dat de maatschappelijke opgaven vragen om verdergaande samenwerking en aanpassingen in werkwijzen, cultuur en gedrag. Daar is echter "geen herindeling van departementen voor nodig. Wel grenzeloze samenwerking, waarbij we

420 Tweede Kamer der Staten-Generaal 1993.
421 Van Twist & Van der Steen 2010.

de mensen, bedrijven en opgaven waarvoor we het doen veel meer centraal stellen."[422] Daarom kent de Rijksoverheid een programma Grenzeloos samenwerken dat tot doel heeft ambtenaren te stimuleren om meer samen te werken over de schotten heen. Dat blijft echter roeien tegen de stroom in, zolang de prikkels die uitgezonden worden blijven wat ze zijn: toegesneden op de individuele bewindspersoon, en dus op diens departementale 'koker'.[423]

Toetsen en kaders

Een heel andere route om de benutting van deskundigheid te bevorderen, bieden het Beleidskompas en de wettelijk verplichte kwaliteitseisen. In het Beleidskompas worden vijf vragen geformuleerd die centraal dienen te staan bij alle beleidsontwikkeling: Wat is het probleem? Wat is het beoogde doel? Wat zijn de opties om het doel te realiseren? Wat zijn de gevolgen van de opties? Wat is de voorkeursoptie?[424] Bij elke vraag wordt de gebruiker aangespoord zoveel mogelijk de relevante interne en externe actoren te betrekken, en zoveel mogelijk gebruik te maken van de beschikbare kennis. Het streven is 'kennisgedreven beleid'. Het Beleidskompas is binnen het Rijk bedoeld als prikkel om vakinhoudelijke en beleidsanalytische deskundigheid te benutten. De regeldruk- en uitvoerbaarheidstoetsen kunnen eraan bijdragen dat de bij de overheid aanwezige kennis daadwerkelijk wordt benut; ambtenaren zijn immers verplicht om informatie aan te leveren over de verwachte effecten van het beleid of de regel.

Inmiddels is er op rijksniveau een lange lijst van kwaliteitseisen geformuleerd waaraan beleidsmakers in de beleidsvoorbereiding moeten voldoen. Er bestaat wel verschil in de zwaarte van de kwaliteitseisen, dat wil zeggen, de kracht van de stok achter de deur om daadwerkelijk het huiswerk goed te doen. De stok is bijvoorbeeld behoorlijk hard en krachtig bij de regeldruktoets. Hier vindt beoordeling publiekelijk plaats door een onafhankelijke externe instantie (het Adviescollege toetsing regeldruk). De stok is (vooralsnog) minder hard en krachtig voor de doenvermogentoets. In principe verricht de dossierhouder die toets zelf, en er is geen instantie of beoordelaar die aan de bel kan trekken als dit proces kwalitatief niet goed verloopt of vervalt tot plichtmatig afvinken.

422 SGO 2023.

423 Raad van State: 2020: 19: "het handelen van de ambtelijke dienst wordt volledig toegerekend aan de minister, en alleen de minister is voor dat handelen politiek verantwoordelijk." En, op pagina 34: "De ministerraad als zodanig beschikt niet over bevoegdheden of verplichtingen in de richting van het parlement: het zijn de ministers die ingevolge artikel 42 van de Grondwet – in beginsel individueel– verantwoordelijk zijn en verantwoording afleggen aan de Staten-Generaal."

424 Vergelijk Kuypers 1980; Hoogerwerf et al. 2021.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 162 25-06-2025 12:17

Wordt het Beleidskompas op dit moment ook echt gebruikt? Onlangs verscheen een eerste evaluatie. Hoewel anno 2024 een kleine meerderheid van de ambtenaren bekend is met het Beleidskompas, wordt het instrument nog weinig toegepast en vaak ook niet op de juiste wijze. Leidinggevenden zien nog weinig toe op het gebruik van het kompas, en ook de beperkt beschikbare tijd en inhoudelijke ruimte vormen een beperking daarvoor. Wanneer het gebruik niet meer dan een invuloefening achteraf blijkt te zijn, ervaren ambtenaren het Beleidskompas als een zinloze administratieve last.[425] De onderzoekers merken overigens op dat het Beleidskompas nog een relatief nieuw instrument is en dat implementatie nog enige tijd vergt. In een recente studie van de Europese Commissie staat wel de aanbeveling om systematische toepassing van het hele arsenaal aan toetsen verplicht te stellen en toezicht op de naleving van die verplichting te institutionaliseren.[426]

Allemaal voorin de bus

Een derde manier om de benutting van bepaalde deskundigheid te bevorderen, is te zorgen dat de betreffende deskundigheid aan tafel zit op de plekken en momenten waarop de belangrijke besluiten worden genomen. Daarbij geldt: hoe vroeger deskundigen in het beleidsproces participeren, hoe gunstiger de condities. Als zij al vanaf het begin aan tafel zitten, op het moment dat wordt besproken wat nu eigenlijk de aard en oorzaken van het probleem zijn, is er een goede kans dat hun deskundigheid daadwerkelijk verschil kan maken. Worden zij daarentegen pas later in het proces ingeschakeld, dan zijn de grote en richtinggevende besluiten doorgaans al genomen.

Het is dan ook niet verrassend dat veel groepen van deskundigen of belangenbehartigers ernaar streven een plek zo vroeg mogelijk in het beleidsproces te verwerven. Neem de gedragsdeskundigen: "Waar het juridisch, financieel en economisch perspectief automatisch worden betrokken bij de besluitvorming ('aan tafel zit'), geldt dit voor het gedragswetenschappelijk perspectief nog niet," zo constateert het overheidsnetwerk van gedragsdeskundigen. "Door het gedragsperspectief vanaf het begin bij een beleidsproces te betrekken, is winst te boeken."[427]

425 Koppenjan et al. 2024: 61-63.
426 Dorren et al. 2024, zie aanbeveling 10.
427 BIN NL 2021: 13.

Ook de uitvoeringswereld wil eerder meepraten. In een rapport over belemmeringen in de uitvoering op het fysieke domein, pleit de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) er bijvoorbeeld voor om "de uitvoering als gelijkwaardige partij al vanaf de initiatieffase bij de ontwikkeling van beleid te betrekken."[428] Rijksuitvoeringsorganisaties zouden daarom altijd vertegenwoordigd moeten zijn in de bestuursraad van de departementen. De rapporteurs van de *Staat van de Uitvoering* roepen indringend op om de uitvoering "vanaf het prilste begin" te betrekken bij de beleidsvorming: "Een reactieve en vaak gehaaste uitvoeringstoets en impactassessment zijn bij lange na niet voldoende."[429] Wetenschappers claimen eveneens een plek aan de belangrijke tafels, bijvoorbeeld in de persoon van een Chief Science Officer (CSO). Het Joint Research Centre van de EU en het Rathenau Instituut onderschrijven die claim. "Niemand zou de cso moeten kunnen negeren", aldus die laatste instelling. Hij of zij zou "directe toegang moeten hebben tot de minister en de ambtelijke top". Inmiddels kloppen ook de zogeheten ervaringsdeskundigen aan de deur om aan te schuiven bij de beleids- en besluitvorming in bijvoorbeeld het sociaal domein.[430]

Bezien vanuit elk domein en elke deskundigheid afzonderlijk zijn deze wensen goed te begrijpen. Maar per saldo wordt het wel een drukte van belang: iedereen wil zo vroeg mogelijk aan tafel wil zitten, inclusief de talloze externe spelers en betrokkenen. Daardoor kan een onwerkbare situatie ontstaan, die doet denken aan de mop over een zeker land waarin de bussen slechts drie meter lang zijn maar wel twintig meter breed, zodat iedereen naast de chauffeur kan zitten. Zelfs als het materieel al mogelijk is om inderdaad iedereen van meet af aan te betrekken, zal in de praktijk waarschijnlijk toch een onderscheid ontstaan tussen degenen die alleen *pro forma* hun kennis mogen inbrengen, en degenen naar wie daadwerkelijk wordt geluisterd.

6.5 Balans

In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat beschikbare deskundigheid niet zelden onderbenut wordt, in de zin dat zij maar beperkt of heel selectief wordt meegewogen in de oordeelsvorming die tot bestuurlijk handelen leidt. Dat komt niet zozeer door onwil en onvermogen van publieke ambtsdragers, maar zit diep in de genen van hoe politiek en ambtenarij in elkaar zitten en functioneren.

428 Rli 2023a: 5.
429 Staat van de Uitvoering 2024, zie oproep 2.
430 Voor een bespreking van deze ontwikkeling en een empirisch onderbouwde reflectie op de uitdagingen en beperkingen hiervan, zie Leemeijer 2024.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 164 25-06-2025 12:17

We onderscheidden vier contextfactoren die als obstakel voor benutting functioneren:

- de alomtegenwoordige tijdsdruk waaronder mensen werken;
- de manier waarop taken, bevoegdheden, capaciteit en expertise zijn opgedeeld (de overheid als eilandenrijk);
- de beloningsprikkels 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. Anders dan in de vorige eeuw wordt nu nauwelijks meer gepleit voor grootscheepse structuurveranderingen en departementale herindelingen. Er wordt eerder ingezet 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 hulpconstructies tot nog toe niet gebleken. In het slothoofdstuk introduceren wij daarom een alternatieve aanpak: het *versterken* van reeds bestaande behulpzame bewegingen en het meer rigoureus *veranderen* van belemmerende organisatiepatronen.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 165 25-06-2025 12:17

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v[illegible]_NB.indd 166 25-06-2025 12:17

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

De centrale kwestie in dit rapport is of en hoe Nederlandse overheden kunnen beschikken over de mix aan deskundigheden die nodig is om hun taken goed uit te voeren, én in hoeverre zij van die mix ook daadwerkelijk gebruik maken. Wij gaan daarbij uit van een brede opvatting van deskundigheid, die verder strekt dan wetenschappelijke en professionele vakinhoudelijke kennis. Het gaat steeds om een brede, op specifieke taken en contexten passende mix van deskundigheden, inclusief de kennis die niet zo makkelijk grijpbaar is: impliciete kennis die het is product van ervaring. Deze verschillende deskundigheden moeten bijeen worden gebracht en aan het werk worden gezet om te komen tot een zo goed mogelijk oordeel of besluit, want dat is het uiteindelijke doel. Dit betekent dat deskundigheid niet alleen een kenmerk is van de functionarissen binnen het politieke en ambtelijke systeem, maar ook van het systeem *als geheel*.

Wij pleiten dan ook voor een verbreding van het debat over deskundigheid bij de overheid.[431] In de kern gaat het om het inzicht dat deskundigheid niet alleen een bemensingsvraagstuk is, maar vooral ook een organisatorische opgave. Deskundigheid hangt namelijk sterk samen met de manier waarop de prikkels en de processen bij de overheden staan gericht. De aanbevelingen in het tweede deel van dit hoofdstuk richten zich daarom niet alleen op het versterken van de individuele competenties van het overheidspersoneel, maar ook, en in het bijzonder, op de institutionele inrichting van de overheid. Deze inrichting bepaalt in sterke mate hoe overheden de verschillende vormen van deskundigheid ontwikkelen, onderhouden en benutten.

We hebben ons onderzoek toegespitst op de ambtelijke en politieke instituties van de Rijksoverheid en de gemeenten. Voor onze analyse hebben we de beschikbare literatuur geraadpleegd en vele tientallen interviews en groepsgesprekken gevoerd met betrokkenen (zie bijlage 1 voor een lijst van gesprekspartners). Daarnaast hebben we een reeks empirische verkenningen uitgevoerd op diverse beleidsdomeinen (sociaal, fysiek en economisch) en thema's (de benutting van deskundigheid in buitenlandse succesvoorbeelden, het gebruik van ingekochte externe expertise, en de positie en het gebruik van gedragsdeskundigheid). Ook hebben we twee deelstudies gewijd aan de organisatie van deskundigheid bij de gemeenten en in de Tweede Kamer. Dit heeft geleid tot zeven separaat gepubliceerde working papers en een verkenning.[432] Deze vormen tevens

431 Zie figuur 2.2 voor een schematische weergave van onze blik op het begrip deskundigheid.
432 't Hart et al. 2023a; 't Hart et al. 2023b; Stellinga & Van Duijnen 2024; Bokhorst & Engbersen 2024;

de basis onder de hoofdstukken 3 tot en met 6 van dit rapport, waarin we de bevindingen over het deskundig *zijn* (beschikbaarheid van expertise, hoofdstuk 3-5) en het deskundig *handelen* (benutting van expertise, hoofdstuk 6) hebben samengebracht. De hoofdstukken 3 tot en met 6 geven een gedetailleerd beeld van onze bevindingen. Hieronder vatten we deze samen in vier hoofdbevindingen (paragraaf 7.2). In paragraaf 7.3 schetsen we vervolgens twee paden die we zien op weg naar een deskundiger overheid. Bij elk pad geven we enkele aanbevelingen. Paragaaf 7.5 bevat een slotwoord.

7.2 Bevindingen

Aan het einde van de rit gekomen, wat is nu het totaalbeeld? Hoe is het gesteld met de deskundigheid van de overheid? Ten aanzien van de *beschikbaarheid* van een passende mix aan deskundige mensen concluderen wij dat er bij de overheid weliswaar nog altijd veel bekwame mensen werken die zich met hart en ziel inzetten voor de publieke zaak, maar dat er tegelijkertijd een aantal wezenlijke tekorten en uitdagingen spelen. Bovendien schiet de *benutting* van beschikbare deskundigheid tekort.

1. De ambtelijke deskundigheid is in Nederland vanouds goed ontwikkeld, maar kent inmiddels belangrijke tekorten en kwetsbaarheden

Er is momenteel geen algemeen tekort aan bekwame ambtenaren. De salarissen zijn gemiddeld concurrerend, en ambtenaren zijn in meerderheid gemotiveerd voor en tevreden met hun werk. Bovendien kan ons land een beroep doen op een in internationaal vergelijkend perspectief uitzonderlijk rijk 'ecosysteem' van beleidsgerichte kennisinstellingen, planbureaus, adviesorganen en expertisecentra. Dat systeem herbergt een belangrijk reservoir aan potentiële 'voeding' voor de ambtelijke diensten.

Toch bestaan er op diverse gebieden binnen de overheid wel degelijk – soms ernstige – tekorten aan deskundigheid. Dat komt voor een deel doordat bepaalde deskundigheden in het verleden al te rigoureus zijn afgebouwd, bijvoorbeeld als gevolg van privatisering, verzelfstandiging of decentralisatie. Vaak was die afbouw een gevolg van veranderingen in de politieke opvattingen over wat wel en niet tot de taken van de overheid behoort, welke taken op welk bestuursniveau thuishoren en hoe de publieke dienstverlening het best kan worden georganiseerd. Denk aan inburgerings-, industrie-, of volkshuisvestingsbeleid.[433] Daarbij is tamelijk laconiek gedacht dat als je bevoegdheden en taken decentraliseert of uitbesteedt, je ook geen ambtelijke capaciteit meer nodig hebt. Maar ook

Buitelaar 2024; De Jonge 2024; Tiemeijer 2025; Bokhorst & Groeneweg 2025. Zie ook www.wrr.nl/adviesprojecten/de-deskundige-overheid/documenten

433 Bokhorst & Engbersen 2024; Stellinga & Van Duijnen 2024; Buitelaar 2024.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 168 25-06-2025 12:17

'op afstand gezette' of 'geprivatiseerde' publieke taken moeten overheden nog steeds goed aansturen om in het publieke belang te kunnen blijven functioneren. Kennis over het domein, kennis van de vraagstukken en deskundigheid op het gebied van marktwerking, uitbesteding en opdrachtgeverschap zijn daarbij van essentieel belang.[434]

De tekorten in deskundigheid komen voor een deel ook doordat er nieuwe taken op het bordje van de overheid terechtkomen. Vooral rond relatief nieuwe beleidsopgaven zoals de energietransitie en de omgang met artificiële intelligentie is de beschikbare expertise relatief dun gezaaid. Zeker bij kleine gemeenten zijn de kennislacunes duidelijk zichtbaar.[435] Misschien wel het grootste en hardnekkigste knelpunt zit op het gebied van digitaliseringsexpertise. Daar lukt het nog niet om voldoende deskundigheid in eigen huis op te bouwen, deels omdat de overheid voor gespecialiseerde ICT-functies op de wat hogere niveaus niet altijd een marktconform salaris kan bieden. Het gevolg is een grote afhankelijkheid van externe aanbieders van expertise en capaciteit.

Veel ambtenaren zitten bovendien maar relatief kort op hun post, waarna ze doorstromen naar een volgende functie, niet zelden op een totaal ander gebied. Dat geldt in het bijzonder voor het type ambtenaar dat uitblinkt in generieke, relatief inhoudsvrije, proces- en politiek-bestuurlijke deskundigheid. Medewerkers met diepe vak- en velddeskundigheid blijven vaak langer op hun post, maar leggen minder gewicht in de schaal dan een generatie geleden nog het geval was. Hun carrièreperspectief is beperkt doordat overheden de ontwikkeling van inhoudelijke kennis minder zijn gaan waarderen en stimuleren dan de ontwikkeling van proces- en managementvaardigheden. Wie om de paar jaar wisselt van beleidsterrein, heeft er bovendien weinig belang bij om zich inhoudelijk te specialiseren. En omdat de salarissen in de uitvoering doorgaans lager liggen dan in de (Haagse) beleidsontwikkeling, is er weinig financiële prikkel voor beleidsambtenaren om een tijd in de uitvoering te gaan werken en zich echt te bekwamen in wat erbij komt kijken om de woorden in beleidsteksten om te zetten in concrete handhaving en dienstverlening.

Er zijn daarnaast signalen dat niet alle ambtenaren beschikken over de basiskennis en -vaardigheden die bij het ambt horen, onder meer het besef van de rol die de ambtenaar speelt in een democratische rechtsstaat en in de maatschappij.

434 't Hart et al. 2023a; Bokhorst et al. 2024.
435 De Jonge 2024.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 169 25-06-2025 12:17

Instituten zoals de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen doen belangrijk werk op dit terrein, maar hebben een beperkt bereik. Veel ambtenaren moeten deze vitale 'vloer' onder hun deskundigheid dus al doende zelf maar zien te leggen.

2. Overheden vullen deskundigheidstekorten op door op grote schaal externen in te huren, maar dit schept afhankelijkheden en wordt lang niet altijd goed georganiseerd

Overheden dichten de gaten momenteel door fors mensen in te huren: zij doen een steeds groter beroep op externe 'hersens en handen'. Externe inhuur van schaarse of specialistische expertise is, ook internationaal, een schijnbaar onvermijdelijke hulpconstructie gebleken om deskundig te kunnen zijn en handelen. Het is ook niet doelmatig om elke vorm van expertise altijd zelf in huis te hebben en houden.[436]

De politiek bekijkt deze ontwikkeling met argusogen, zoals blijkt uit de periodieke debatten over de overschrijding van de zogeheten Roemer-norm (die stelt dat inhuur niet meer dan 10 procent van de personele uitgaven mag bedragen). Er is, zowel bij het Rijk als bij (kleine) gemeenten, op deelgebieden reden tot zorg over afhankelijkheid en uitholling van de eigen deskundigheid als gevolg van een overmatig beroep op externe expertise. Op onderwerpen zoals digitalisering of de energietransitie geven ambtenaren en bestuurders regelmatig aan dat het wenselijk zou zijn om meer interne kennis en capaciteit op te bouwen.

Dat is zeker in tijden van vergrijzing en enorme krapte op de arbeidsmarkt een lange weg om af te leggen. Waar externe inhuur onvermijdelijk is, gaat het er vooral om dat overheden tot goed opdrachtgeverschap in staat zijn en ervoor zorgen dat ze extern ingebrachte expertise beter internaliseren. Dat is van belang om een verdere afhankelijkheid van marktpartijen en discontinuïteit van expertise te voorkomen. Zeker op het gebied van kerntaken en langdurige investeringen zoals de energietransitie en digitalisering moeten overheden minimaal voldoende deskundigheid opbouwen om op een verantwoorde en deskundige manier kennis en capaciteit te kunnen inhuren.

3. Volksvertegenwoordigers en bestuurders beschikken over een relatief magere eigen ondersteuning

De volksvertegenwoordiging en het bestuur zijn in Nederland efficiënt georganiseerd. Tegelijkertijd zou je met enig recht kunnen stellen dat Nederland de democratie op een koopje doet. In hoofdstuk 4 hebben we laten zien waar het knelt. Het aantal volksvertegenwoordigers op lokaal en nationaal niveau

436 C. van den Berg et al. 2019.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v[illegible]_NB.indd 170 25-06-2025 12:17

is kleiner dan je mag verwachten op grond van de bevolkingsomvang én in vergelijking met de situatie in andere Europese landen. De eigen ondersteuning waarover volksvertegenwoordigers beschikken, is ook nogal bescheiden in verhouding tot de omvang van hun taken en de informatiestromen waarmee zij te maken hebben. Fractiemedewerkers in de Tweede Kamer zijn vaak relatief laag ingeschaald, pas afgestudeerd en blijven meestal maar kort in hun functie. Gemeenteraadsfracties hebben in veel gevallen nauwelijks tot geen fractieondersteuning en ook de ambtelijke ondersteuning door de raadsgriffie is op sommige plekken dun bezet. Dit terwijl degelijke ondersteuning onmisbaar is om het steeds intensievere raadswerk behapbaar en aantrekkelijk te houden.

Bovendien zijn de gemiddelde zittingsduur van volksvertegenwoordigers en de omvang van de fracties in de loop der decennia afgenomen. Daardoor zijn er minder ervaren collega's van wie Kamerleden en gemeenteraadsleden het vak kunnen leren. Tot slot hebben de wetenschappelijke instituten van politieke partijen te lijden gehad van de politieke versplintering, omdat hun financiering aan zetelaantallen is gekoppeld.

4. Overheden maken in hun handelen beperkt gebruik van beschikbare deskundigheid

In hoofdstuk 6 analyseren we waarom – ondanks een grote, professionele ambtelijke dienst, een hoog niveau van inhuur, een uitgebreid geheel van toezichthouders en een rijk kennisecosysteem – de overheid zich in haar handelen vaak minder vakkundig toont dan mogelijk is. Systeemkenmerken van het politieke bedrijf en de organisatie van de overheid spelen daarbij een belangrijke rol.

De *ophef van het moment* dicteert maar al te vaak de agenda en de aandachtsspanne. Niet alleen bestuur en volksvertegenwoordiging maar ook de ambtelijke organisatie kunnen zich niet onttrekken aan de druk van het oplossen van incidenten en binnenbrandjes. Het is op veel plaatsen rennen, rennen, rennen. Het gaat om wat er *nu* speelt, en dat moet *snel* worden geadresseerd. Aan het gestaag ontwikkelen van onderbouwde plannen en opties voor de langere termijn komen zij nauwelijks meer toe. Daarmee verdwijnt het zicht op de lange lijnen, wat nu juist een kernkwaliteit van de ambtelijke organisatie zou moeten zijn.[437]

Ook de *beloningsprikkels* helpen niet mee. Overheden formuleren steeds weer goede voornemens om meer *evidence-informed* te werk te gaan en grote vraagstukken meer integraal te benaderen, maar de bestaande verdeling van taken en verantwoordelijkheden zijn daarmee niet in overeenstemming. Als het erop aankomt, gaat de beloning uit naar het oplossen van de urgente problemen,

437 Zie ook Bekker 2012.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v[illegible]_NB.indd 171 25-06-2025 12:17

waardoor overwegingen over de lange termijn op het tweede plan komen. Dat geldt ook voor de prioriteiten van de eigen politieke of ambtelijke top, die veelal voorrang krijgen boven domeinoverstijgende vraagstukken.

De overheid is immers een *eilandenrijk*. Deskundigheid die aanwezig is op de ene plaats, bereikt daardoor vaak niet de plaatsen waar deze nodig is. Dit is een oud probleem dat nog allerminst is opgelost, ondanks de herhaaldelijke goede voornemens om 'de opgave' of 'de cliënt' centraal te stellen. Op allerlei manieren geldt: eigen baas, eigen domein en eigen organisatie eerst. En dus ook: eigen deskundigheid eerst.

Dat speelt zowel binnen de uitvoerende als binnen de wetgevende armen van de overheid: volksvertegenwoordigingen repliceren in hun organisatie en werkwijzen de bestuurlijke en ambtelijke verkokering. Bovendien zijn er veel taken waarvoor het Rijk en de gemeenten gedeelde verantwoordelijkheid dragen, en waar uitwisseling van kennis en kunde gewenst is. Die uitwisseling komt echter nog onvoldoende tot stand. De verschillende bestuurslagen opereren in dat opzicht nog sterk met hun ruggen naar elkaar toe.

Er bestaan ook nog eens schotten tussen departementale beleidskernen en uitvoeringsorganisaties. Die laatste zijn binnen het Rijk letterlijk en figuurlijk op afstand gezet. Dat wilden ze destijds zelf ook graag, in de hoop zo te ontsnappen aan beheersmatig en politiek micromanagement. Dat is tot op zekere hoogte gelukt, maar had een onbedoeld neveneffect: er is in de beleidsvorming minder ruimte gekomen voor de inbreng van deskundigheid op het gebied van praktische uitvoerbaarheid, haalbaarheid en effecten van beleid. Deze bereikt de burelen van Haagse beleidsmakers niet of pas nadat de grote besluiten al zijn genomen. Ook na vier jaar van het programma Werken aan Uitvoering blijken de scheidslijnen en verschillen in invloed tussen beleid en uitvoering nog steeds taai.[438] Binnen het lokaal bestuur bestaat tussen de beleidskernen op het stadhuis en de uitvoerende diensten vaak een vergelijkbare scheiding en invloedsverhouding.

7.3 Paden naar een deskundiger overheid

Dat alles betekent dat de overheid niet functioneert als het kennisgedreven, lerende systeem dat zij graag zou willen zijn. Hoe kan dat beter? Er valt inmiddels een flinke boekenkast te vullen met onderzoeken, rapporten en adviezen om de kwaliteit van het openbaar bestuur te verbeteren. Er zijn in het verleden ook talrijke initiatieven ontplooid, vooral om de opgavegerichtheid en samenhang in

438 Staat van de Uitvoering 2023 & 2024.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 172 25-06-2025 12:17

het overheidsoptreden te verbeteren. Die hebben maar beperkt soelaas geboden, zo blijkt uit onze analyse van de deskundigheidspraktijken van overheden in hoofdstuk 6. 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. Tegelijkertijd hoeven we niet op nul te beginnen. Er zijn ook 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 ingrijpend *veranderen* van belemmerende systeemkenmerken. Ieder pad bevat een aantal maatregelen binnen de politieke en/of ambtelijke subsystemen van de overheid. Zie figuur 7.1 voor een overzicht.

Figuur 7.1 Overzicht van de aanbevelingen

Pad 1: Versterken

Aanbeveling 1. Versterk het strategisch vermogen van ambtelijke diensten

Aanbeveling 2. Versterk de deskundigheidspositie van kleine gemeenten

Aanbeveling 3. Versterk de ondersteuning van volksvertegenwoordigers

Aanbeveling 4. Versterk het gebruik van externe deskundigheid

Pad 2: Veranderen

Aanbeveling 5. Vernieuw ambtelijke roulatiesystemen en loopbaanpaden

Aanbeveling 6. Doorbreek verkokerde organisatiepatronen

Aanbeveling 7. Creëer een permanente Commissaris voor de Rijksdienst

Pad 1: Versterken

Aanbeveling 1. Versterk het strategisch vermogen van ambtelijke diensten

Een belangrijke taak voor de ambtelijke dienst is om niet alleen de zittende, maar ook toekomstige besturen te dienen. Deze 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.

Op ministeries, bij de grotere uitvoeringsorganisaties en bij grotere gemeenten wordt de strategische denkkracht vaak ondergebracht bij kennis-, strategie- of innovatie-eenheden. Die krijgen tijd en ruimte om het ambtelijk denken voorbij de kaders van *business as usual* te krijgen. Zeker binnen de wat kleinere uitvoerings- en toezichtsorganisaties en gemeenten ontbreekt daarvoor nu de strategische capaciteit.

Dergelijke strategische eenheden zijn echter vaak op grote afstand van de 'lijn' geplaatst. Ze produceren vooral algemene toekomstverkenningen en zetten onderzoeken uit. Die afstand geeft hen weliswaar ruimte, maar vermindert de kans op een productieve wisselwerking met de organisatie. Strategen en kenniswerkers komen gemakkelijk te 'zweven' binnen de organisatie, waar 'de lijn' – de bakermat van de feitelijke operatie – zich niet zo veel van hen hoeft aan te trekken.

Daarom is het raadzaam om de verbinding tussen strategische kenniseenheden en de beleidsafdelingen binnen de lijn te versterken. Dat kan door op kernthema's van beleid te experimenteren met gemengde werkgroepen voor strategische portfolio-ontwikkeling. Dat wil zeggen: 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. Daarbij moeten dergelijke gecombineerde teams van interne strategen en beleidsmedewerkers de vrijheid krijgen om vernieuwend te denken, om tijdshorizons en het voorstellingsvermogen op te rekken, en om samenwerking aan te gaan met de externe kennisinstellingen. Deze samenwerking dient erop gericht te zijn een brede reeks aan beleidsalternatieven te beproeven, zonder bij voorbaat te worden beperkt door de politieke opportuniteit van het moment. Het valt verder te overwegen strategische eenheden en werkgroepen bepaalde rechten toe te kennen om zelfstandig te rapporteren of publiceren, zoals ook externe adviesorganen en commissies die hebben.

Aanbeveling 2. Versterk de deskundigheidspositie van kleine gemeenten

Onze analyse van de beschikbaarheid van deskundigheid in gemeenten suggereert dat daar nu al kwetsbaarheden liggen, die in geval van toekomstige personeelstekorten nog verder zullen toenemen, in kleine gemeenten in het bijzonder. De 'leegloop' uit kleine gemeenten, die hun medewerkers zien vertrekken naar grotere gemeenten of andere overheden, moet worden teruggedrongen. Dat zou kunnen door salarisverschillen tussen grote en kleine gemeenten te verkleinen, maar dat vergt wel een financiële investering.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v[illegible]_NB.indd 174 25-06-2025 12:17

Theoretisch gezien is schaalvergroting door ambtelijke fusies of gemeentelijke herindeling hiervoor een voor de hand liggende oplossing, zeker als het gaat om specialistische vakdeskundigheid. Deze oplossing maakt schaalvoordelen mogelijk, bijvoorbeeld doordat grotere eenheden betere arbeidsvoorwaarden, ontplooiingsmogelijkheden en loopbaanperspectieven kunnen bieden. Maar het Rijk legt – tot treurnis van sommigen – in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen nu eenmaal geen schaalvergrotingen op en veel gemeenten staan niet in de rij voor herindelingen. Bovendien heeft schaalvergroting aantoonbare nadelen: het leidt tot een grotere afstand tussen de gemeenten en hun inwoners, die zich uit in een lagere opkomst bij verkiezingen en minder betrokkenheid van burgers.[439] Ook ambtelijke fusies, die vaak tot ambtelijk en politiek gedoe leiden, zijn geen ideale oplossing.[440] De nodige fusies zijn dan ook alweer teruggedraaid.[441]

Pooling van lokaal inzetbare specialistische en schaarse deskundigheid in regionale expertisecentra (denk aan regionale rekenkamers en planbureaus) en regionale samenwerking in strategisch personeelsbeleid is daarom gewenst. Deze oplossingen kunnen worden vastgelegd in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, maar het is niet noodzakelijk hiervoor nieuwe bestuurlijke constructen op te tuigen. Mocht het niet via samenwerking 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 te kunnen voeren. Zo valt te overwegen om provincies taken en middelen te geven om een rol te gaan vervullen als 'uitzendbureau' van specialistische expertise voor de (kleinere) gemeenten binnen hun jurisdictie. Een bijkomend voordeel van het samenbrengen en uitwisselen van deskundigheid is dat dit de afhankelijkheid van externe adviesbureaus kan verminderen.[442] Het helpt overigens ook als de VNG haar oude functie als expertisecentrum nieuw momentum zou geven.

Aanbeveling 3. Versterk de ondersteuning van volksvertegenwoordigers

Velen willen een minder reactieve politiek, die meer energie stopt in de hoofdlijnen van beleid en uitvoering en meer eigen wetsinitiatieven kan ontplooien. Nederland doet zijn parlementaire democratie echter op een koopje. Dat vertaalt zich in een relatief beperkte ondersteuning van volksvertegenwoordigers, niet alleen in 'Den Haag' maar op alle niveaus. Mede door de decentralisaties van de

439 De Jonge 2024: 36–38.
440 De Jonge 2024: 54–55.
441 Duuteweert 2023.
442 Voor een aantal voorbeelden van gemeenten die al samenwerken op personeelsgebied, zie De Jonge 2024: 67–73.

afgelopen decennia zijn gemeenteraden verantwoordelijk voor de kwaliteit van een belangrijk deel van de collectief gefinancierde publieke dienstverlening. Tegelijkertijd zijn raadsleden parttimers die er, zeker in kleine gemeenten, te vaak vrijwel alleen voor staan. Wie klaagt dat volksvertegenwoordigers zich te veel door de waan van de dag laten leiden, moet wel beseffen dat zij hun werk doen met deze relatief schrale ondersteuning. Dit wordt versterkt door de versplintering van het partijenlandschap.

Politici hebben traditioneel veel schroom om beslissingen over de eigen arbeidsvoorwaarden en ondersteuning te nemen: beslissingen die afgeschilderd kunnen worden als het spekken van de eigen kas of het behaaglijker maken van het pluche waarop zij zitten. Kennelijk vinden ze het moeilijk om uit te leggen dat de collectieve wijsheid in de politieke deliberatiefora niet zomaar tot stand komt.

De recente investering in de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer is een beweging in de goede richting die navolging verdient. Die investering geldt overigens niet voor de Eerste Kamer, waar sprake is van een schrijnende disbalans tussen de hem toebedachte kernfunctie als hoeder van de kwaliteit van wetgeving en de feitelijk beschikbare capaciteit daartoe van leden en ondersteuning. De Eerste Kamer zou meer kunnen profiteren van de inzet van expertise van de Dienst Analyse en Onderzoek en het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer. Ook voor de gemeenteraden geldt dat investering in ondersteuning nodig is.

De capaciteit voor ambtelijke en politieke ondersteuning van volksvertegenwoordigers op de verschillende bestuursniveaus zou in lijn moeten zijn met het gemiddelde niveau van EU-lidstaten met parlementaire stelsels en democratiescores waaraan Nederland zich graag spiegelt. De Rijksoverheid kan normen stellen, bijvoorbeeld voor een minimale bezetting van de raadsgriffie of een minimaal budget voor fractieondersteuning.[443]

Belangrijk bij het realiseren van deze beweging is een passende balans te vinden in wat men waar versterkt.[444] Er liggen op dat gebied allerlei keuzes: investeren in inhoudelijke deskundigheid dan wel in andere soorten deskundigheid, investeren in politieke assistentie aan individuele volksvertegenwoordigers dan wel in de versterking van griffies en onderzoeksdiensten, die ten behoeve van de institutie als geheel werken, en de toekenning van middelen aan de fracties dan wel aan de wetenschappelijke instituten van politieke partijen.

443 Zie ook ROB 2020.
444 Vergelijk Otjes & De Ridder 2025.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 176 25-06-2025 12:17

Het is aan het parlement en de gemeenteraden zelf om deze keuzes te maken. Vanuit het perspectief van een deskundige overheid zou het echter verstandig zijn om in de financiering prikkels in te bouwen om te investeren in de kwaliteit van de informatiepositie van volksvertegenwoordigers, de inhoudelijke onderbouwing van hun politieke ideeën en van hun inbreng in commissies. Ongebonden financiering zal vermoedelijk alleen maar leiden tot de inzet van meer 'handjes' op het gebied van communicatie, campagnevoering en politiek handwerk.

Het principe van het lekenbestuur blijft een belangrijk uitgangspunt in de decentrale representatieve democratie. Politieke en ambtelijke ondersteuning moet er dus niet op gericht zijn om de 'leken' te professionaliseren, maar juist om de raadsleden inhoudelijk en administratief te ontzorgen. Daardoor kunnen ze zich sterker richten op het vervullen van hun kerntaken.

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; en 3. inhuur van op de markt beschikbare expertise. Elk van die kanalen van externe deskundigheid heeft zijn eigen potentieel, beperkingen en valkuilen. Het gaat te ver om hier in detail te bespreken hoe overheden dat het beste kunnen aanpakken.[445] We beperken ons hier tot drie algemene aanbevelingen.

Ten eerste, robuuste, externe informatiegaring en brede raadpleging dienen een vast onderdeel te zijn van plan- en beleidsvormingsprocessen. Nu is de wijze waarop de overheid de buitenwereld daarbij betrekt, nog te zeer afhankelijk van de toevallige rolopvatting en professionaliteit van de betrokken politici of ambtenaren.

Ten tweede dient hierbij extra aandacht uit te gaan naar de doorgaans niet-gehoorde stemmen en niet-geziene perspectieven vanuit de kenniswereld en de samenleving. Het punt is namelijk niet dat de overheid geen enkele kennis en kunde vanuit de bredere omgeving zou krijgen aangereikt. Integendeel, op veel dossiers wordt de overheid overspoeld met informatie, adviezen en rapporten. Het punt is alleen dat deze vooral de wereld van belangengroepen, professionele lobbyisten, middenveld, kennisinstituten en adviesraden representeren. Deze actoren beschikken over middelen om zichzelf effectief te organiseren,

445 Zie daartoe bijvoorbeeld: Van Eijk & Cuppen 2022; VNG 2023b.

hebben vaak goede toegang tot de overheid, en spreken ook de 'juiste' taal. Daardoor staan andere geluiden en perspectieven op relatieve achterstand, bijvoorbeeld de expertise van wetenschappers die een minder groot netwerk hebben of de doorleefde ervaringen van groepen burgers, die de weg naar het stadhuis of het ministerie niet op eigen kracht zullen afleggen.

Om optimaal te kunnen leren van externe deskundigheid is dus vakkundigheid nodig in het mobiliseren en managen ervan. De verscheidenheid, evenwichtigheid en kwaliteit van externe inbreng moeten worden geborgd. Daar hoort bij dat overheden actief op zoek gaan naar vormen en bronnen van deskundigheid die zich niet spontaan melden.[446] Half werk op dit gebied levert het risico op dat de overheid juist het tegenovergestelde bereikt van wat zij beoogt: de stemmen en perspectieven van groepen die hun stem toch al laten horen, nog eens versterken.

Dat geldt, ten derde, ook voor de omgang met inhuur.[447] Dat de omvang van inhuur de afgelopen jaren sterk is toegenomen, suggereert dat het principe 'zelf doen, tenzij' met meer scherpte gehanteerd moet worden. Belangrijke instrumenten daarvoor zijn een consequente toepassing van die inhuur middels een vierogenprincipe bij beslissingen om ertoe over te gaan en een concernbrede monitoring en evaluatie van patronen van inhuur. Als inhuur om goede redenen toch noodzakelijk wordt bevonden, dienen overheden veel meer werk te maken van goed opdrachtgeverschap.

De sleutel tot productieve inhuur ligt in relationeel werk aan het begin, tijdens en na de 'rit' die deskundigheidsvragers en- aanbieders samen maken. Er is van beide zijden meer relationele professionaliteit nodig om het daarvoor benodigde wederzijds vertrouwen te kweken. Het doel dient te zijn om voorbij de, momenteel vaak dominante, contractuele omgangslogica te komen en in plaats daarvan te evolueren naar wat in de literatuur *relational contracting* is gaan heten: een op coproductie en leren gerichte interactie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers.[448] Daarbij moet het uitgangspunt zijn: nu huren wij jou in, straks moeten wij het (weer) zelf kunnen. Voor goed opdrachtgeverschap is voorts kennis van de zaken die overheden inhuren essentieel. Niets is voor een externe adviseur of onderzoeker frustrerender dan een inhoudelijk 'lege' ambtelijke wederpartij.

446 Vergelijk Hielkema & Van Dongen 2025.
447 Zie ook 't Hart et al. 2023a; Bokhorst et al. 2024.
448 Van der Valk 2023.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 178 25-06-2025 12:17

Pad 2: Veranderen

Aanbeveling 5. Vernieuw ambtelijke roulatiesystemen en loopbaanpaden

Er zijn nog steeds veel ambtenaren die beleid maken voor de uitvoering zonder dat zij beschikken over noemenswaardige uitvoeringskennis, laat staan uitvoeringservaring. Detachering naar of uitwisseling met uitvoeringsdiensten kan helpen om de eigen beleidskoker te ontstijgen. Zulke uitwisselingen moeten niet ad hoc plaatsvinden, maar deel zijn van een concernbrede personeelsstrategie die erop is gericht de brede blik die ambtenaren nodig hebben om ontkokerd te werken, te versterken. Zo'n strategie kan langs meerdere lijnen gestalte krijgen. Een eerste optie is om specialisatie te stimuleren, waarbij ambtenaren *loopbanen doorlopen in zowel beleids- als uitvoerings- en toezichtrollen binnen brede beleidsdomeinen* (bijvoorbeeld: fysiek, sociaal, veiligheid, economie, bestuurlijk). Zo verkrijgen ambtenaren in de loop van hun carrière dieptekennis van een cluster aan opgaven, partijen en instituties, terwijl ze tegelijkertijd regelmatig van rol en perspectief wisselen. Hierdoor verruimt hun blik en neemt hun samenwerkingsvermogen toe. Het consequent zwaar laten meewegen van uitvoeringservaring of ervaring op andere bestuursniveaus in de benoemingsvereisten van topambtenaren, kan daartoe een prikkel bieden.[449] Realisatie van zo'n strategie is overigens geen sinecure. Het vergt flexibele omgang met (of zelfs herziening van) het huidige loongebouw, waarin beleidsfuncties aanmerkelijk hoger zijn ingeschaald dan equivalente uitvoerings- en toezichtfuncties 'in het veld' of op lokaal niveau.

Daarnaast moet er iets veranderen in de toegang tot de toppen van ambtelijke diensten. Die is nu grotendeels voorbehouden aan sterk mobiele functionarissen met generieke managementexpertise en een hoge mate van politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Het zou goed zijn om daarnaast ruimte te scheppen voor *topambtenaren die bevorderd worden op basis van geavanceerde vak- en veldexpertise.* Dat kan op het niveau van ambtelijke topteams (bestuursraden, raden van bestuur, directieteams) leiden tot een rijkere deskundigheidsmix dan momenteel vaak het geval is.

Een derde poot is om gericht te sturen op *een goede balans tussen nieuwe medewerkers die verse expertise en andere perspectieven brengen, en lang zittende krachten die ervaringskennis en organisatiegeheugen belichamen.* Dat vraagt om personeelsbeleid waarin niet alle prikkels zijn gericht op een snelle doorstroom en roulatie, maar juist wordt geïnvesteerd in het cultiveren en vasthouden van ervaringskennis. Voor rijksambtenaren die tot de ABD behoren, geldt inmiddels

449 Ook het feit dat een opdracht in de uitvoering inmiddels als een verplicht onderdeel van het Rijkstraineeprogramma wordt gezien, is een stap in de goede richting.

dat ze geacht worden minimaal vier jaar op hun functie te blijven. Zoals we in hoofdstuk 3 hebben laten zien, doet de hoge omloopsnelheid zich eveneens voor op de lagere functieniveaus bij het Rijk alsmede bij veel gemeenten. Ook daar zijn dus remmende interventies nodig.

Aanbeveling 6. Doorbreek verkokerde organisatiepatronen

Al zo lang als het probleem van verkokering bestaat, doen allerhande coördinatoren pogingen om deze te doorbreken en de vereiste kennis en kunde uit de verschillende 'kokers' bijeen te brengen. Regelmatig richt de overheid hiervoor dwarsdoorsnijdende verbanden in, zoals programma- of projectdirecties. Meestal werken die echter tegen de klippen op en kost het grote moeite om tastbare en duurzame resultaten te bereiken.[450]

Het is hoog tijd om te erkennen dat de overheid het probleem van verkokering niet kan oplossen zolang er aan de fundamentele institutionele prikkels niets verandert. De twee krachtigste prikkels zijn geld en verantwoording. Zolang die gekoppeld blijven aan de huidige kokers en ministeriële verantwoordelijkheden, blijft het behelpen. Als overheden daarentegen geldstromen en verantwoordingslijnen meer koppelen aan opgaven in plaats van aan de traditionele beleidsdomeinen, ontstaan meer prikkels tot domeinoverstijgende samenwerking en daadwerkelijk collegiaal bestuur.[451]

Het Rijk kan de ontkokering bevorderen door te gaan experimenteren met de inzet van robuuste multidisciplinaire eenheden. Deze eenheden werken domeinoverstijgend aan grote, strategische opgaven (zoals systeemcrises, transities, complexe wetgevings- en implementatietrajecten).[452] Zij worden daartoe langjarig gefinancierd, bemenst vanuit relevante departementen en voorzien van op maat gesneden ambtelijke en politieke verantwoordingslijnen. Zij functioneren onder collectieve verantwoordelijkheid van meerdere bewindspersonen, in plaats van de klassieke Haagse figuur van 'coördinerend bewindspersoon' of de 'minister voor X'. Het gaat hierbij om een gedeelde sturing en verantwoordelijkheid van de inhoudelijk meest betrokken bewindslieden, die door harde afspraken ook echt aan elkaar vastgeklonken zijn. Duidelijk dient te zijn: samen uit, samen thuis, en zo moet het ook echt werken. Idealiter krijgen zulke arrangementen, waar nodig, ook een zekere duurzaamheid

450 Vergelijk ABDTOPConsult 2024a.
451 Zie ook Van Dorp 2024.
452 Deze aanbeveling is geïnspireerd op, maar minder radicaal dan, het in de jaren negentig veel bediscussieerde maar nooit uitgeprobeerde gedachtengoed van de commissie-Wiegel. Zie Tweede Kamer der Staten-Generaal 1993.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 180 25-06-2025 12:17

over kabinetstermijnen heen, in plaats van ambtelijke programmastructuren te vormen die met kabinetten komen en gaan, en dus 'uitgezeten' kunnen worden door de staande, verkokerde organisatie.

De cruciale vraag is: zijn de huidige organisatiegrenzen nog steeds de beste, gegeven de opgaven waarvoor de samenleving staat? De vele ministers zonder portefeuille die we d afgelopen decennia hebben gezien, en de beperkte impact die de meesten hebben gehad, doen het tegendeel vermoeden. Vandaar het advies om te gaan experimenteren met robuuste vormen van interdisciplinariteit.

Aanbeveling 7. Creëer een permanente Commissaris voor de Rijksdienst

Daar waar in gemeenten de gemeentesecretaris de ambtelijk eindverantwoordelijke is voor de kwaliteit van de ambtelijke organisatie als geheel, ontbreekt het aan een dergelijk eenduidig institutioneel leiderschap voor de rijksdienst. Dat vormt een te fragiele basis om het hoofd te kunnen bieden aan de enorme uitdagingen waarvoor deze zich gesteld ziet – zoals de borging van zijn deskundigheid en integriteit.

De organisatie en het functioneren van de rijksdienst vallen weliswaar allemaal onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken, maar binnen diens ministerie staan er diepe ambtelijke schotten tussen het directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie (DGDO) en het directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst. De directeur-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD) is de personeelschef voor de bovenste echelons: deze scout kandidaten, borgt de selectieprocessen en doet voordrachten aan het kabinet, dat uiteindelijk beslist.[453] De directeur-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie werkt onder meer aan "doorontwikkeling van één Rijkdienst en van een efficiënte en effectieve overheidsorganisatie, met toegevoegde waarde voor het primaire proces van de departementen".[454]

Daarnaast manifesteert ook het overleg van de secretarissen-generaal (het SGO) zich op dit thema. Het werpt zich op gezette tijden op als pleitbezorger van zaken die de gehele rijksdienst aangaan. Daadwerkelijke regie daarop oefent het SGO niet uit, want het ontbeert daartoe de verantwoordelijkheden. Bovendien worden de leden van het SGO in de praktijk meegezogen in het 'roeien' binnen de bestaande departementale verkokering in plaats van dat zij consequent kunnen 'sturen' op concernniveau.

453 Waarvan een visitatiecommissie onlangs constateerde dat deze redelijk functioneert, maar dat de ambities verder rijken dan de mogelijkheden. Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst 2023.

454 www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/organisatie/organogram/dg-digitalisering-en-overheidsorganisatie.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 181 25-06-2025 12:17

De voorzitter van het SGO, de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken (SG AZ), heeft in de praktijk doorgaans de handen vol aan diens primaire taken. In de huidige structuur ontbreekt bovendien ter zake kundige ambtelijke ondersteuning om de last van de 'systeemverantwoordelijkheid' voor de kwaliteit en coherente werking van de rijksdienst te kunnen dragen.[455]

Deze versnippering van rollen en capaciteiten is, kortom, een recept voor een leiderschapsvacuüm. De rijksdienst als geheel heeft juist 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 kennismanagement, 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.

Hoe deze leiderschapsfunctie vorm te geven? Er zijn verschillende modellen in omloop.[456] In veel landen, waaronder Nederland, is de secretaris-generaal (SG) voor het ministerie van de regeringsleider tevens hoofd van de rijksdienst. De modellen verschillen echter in de mate waarin deze SG zelfstandige bevoegdheden, verantwoordelijkheden en deskundige ondersteuning voor deze taak is toebedeeld. Zoals we hebben gezien, is dat in Nederland niet of nauwelijks het geval.[457]

---

455 De SG AZ werkt onder verantwoordelijkheid van de premier, de DGABD en DGDO onder die van de minister van Binnenlandse Zaken. De SG AZ heeft welgeteld één raadsadviseur die hem op dit vlak assisteert. De DGABD beschikt over een compact bureau dat vooral uit management development consultants bestaat. De DGDO heeft als enige een forse ambtelijke ondersteuning, maar die richt zich voor een belangrijk deel op de andere taken van de DG.

456 Vergelijk, zij het op de bovenkant van de rijksdiensten toegespitst: Gerson 2022.

457 In Schotland bijvoorbeeld wel, waar de SG persoonlijk verantwoording aan het Schotse parlement aflegt voor alles wat de Schotse rijksdienst betreft (inclusief het budget), dus niet door tussenkomst van de premier. De SG beschikt dientengevolge ook over gezag en 'doorzettingsmacht' om vorm te geven aan de organisatie van publieke dienst. Toch blijft het een dubbelrol, omdat diezelfde SG ook 'gewoon' de eerste adviseur van de premier is over de volle breedte van het Schotse regeringsbeleid. Hij of zij is dus zowel dienaar in beleidsadvisering als autoriteit voor apparaatszaken. Dat roept net als in de Nederlandse situatie de vraag op of zo'n SG toch niet in een spagaat belandt, alleen al als het gaat om druk op de agenda en in de relatie met de premier, en welke van de twee rollen dan het zwaarst weegt.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 182 25-06-2025 12:17

Een ander model is dat van de aanstelling van een aparte *public service commissioner* om rijksbreed leiderschap uit te oefenen.[458] De *public service commissioners* van jurisdicties als Singapore, Nieuw-Zeeland en West-Australië zijn veel meer dan alleen personeelsbazen. Zij zetten ook de strategische lijnen uit als het gaat om de missie, identiteit en waarden van de publieke dienst. Zij hebben 'smoel' en gezag binnen het systeem, zetten hun stempel op de benoeming, de overplaatsing en het ontslag van topambtenaren (die dus niet eenzijdig door ministers kunnen worden doorgedrukt), en hebben korte lijnen naar de politiek eindverantwoordelijke bewindspersoon (een *'minister for the public service'*) alsmede eigen rapportagelijnen naar het parlement.[459]

Institutioneel leiderschap voor de rijksdienst kan in de Nederlandse verhoudingen op verschillende manieren gestalte krijgen. Kader 7.1 biedt een analyse daarvan. De WRR beveelt, alles afgewogen, aan om een permanente Commissaris voor de Rijksdienst in te stellen (optie D in het tweede deel van kader 7.1). We reiken in kader 7.1 daarnaast ook vier opties aan voor de gewenste vormgeving van de politieke verantwoordelijkheid voor de organisatie van de Rijksdienst, inclusief het optreden van deze commissaris. Die keuze zou bij een volgende kabinetsformatie moeten worden gemaakt.

Kader 7.1 Vorm geven aan institutioneel leiderschap van de rijksdienst

Voor een krachtiger sturing op de samenhang en kwaliteit van de rijksdienst is het dringend nodig kennis en stuurkracht te bundelen. De vraag is hoe die bundeling het best kan worden georganiseerd. Wie gaan er over de rijksdienst als geheel? Hoe moeten ze daarvoor zijn toegerust? Die vragen moeten zowel op ambtelijk niveau als op politiek-bestuurlijk niveau van nieuwe antwoorden worden voorzien, waarbij ook de verantwoordelijkheidsverdeling en het samenspel tussen beide een goede afbakening vereisen. We presenteren een menu van opties.

Ambtelijke vormgeving

De politiek-bestuurlijke opties kunnen niet los worden gezien van de ambtelijke kant van de medaille. Politieke sturing moet immers ambtelijk worden gefaciliteerd. Bovendien moet de bulk van het benodigde

458 Al dan niet in combinatie met een variant op de bovengenoemde SG voor het ministerie van de regeringsleider die nominaal hoofd van de rijksdienst is.

459 Voor diens taken, bevoegdheden en werkwijzen, zie: www.publicservice.govt.nz/about-te-kawa-mataaho/public-service-commissioner.

leiderschap over de ambtelijke dienst nu juist vanuit die ambtelijke dienst zelf komen. Bewindspersonen moeten zo min mogelijk met 'apparaatszaken' worden opgezadeld; zij moeten vooral politieke rugdekking geven aan systeemverantwoordelijke ambtelijke leiders. Welke smaken zijn daarbij denkbaar?

– *Optie A: Handhaving van de bestaande verdeling van taken, kennis en middelen over verschillende onderdelen van het ministerie van Binnenlandse Zaken* (met sporadische betrokkenheid van de secretaris-generaal van Algemene Zaken als voorzitter van het SGO, en het SGO zelf). Voortmodderen met de gescheiden werelden van de huidige directoraten-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie en Algemene Bestuursdienst is onwenselijk. Dat biedt niets om het bestaande leiderschapsvacuüm te doorbreken.
– *Optie B: Vorming van een permanent directoraat-generaal voor de rijksdienst binnen het ministerie van BZK.* Dit vereist een interne ambtelijke fusie tussen de twee eerdergenoemde directoraten-generaal.

Een variant hierop is:

– *Optie C: Een geïntegreerd directoraat-generaal voor de rijksdienst, maar dan overgeheveld naar het ministerie van Algemene Zaken.* De voordelen van het bundelen van kennis, bevoegdheden en sturing op het gebied van alles wat te maken heeft met de waarden, inrichting, bemensing en werkwijzen van de rijksdienst zijn evident. Het is een *sine qua non* voor krachtig leiderschap. Waar dit gebundelde denk- en doenvermogen vervolgens institutioneel wordt ondergebracht, is afhankelijk van keuzes over de politiek-bestuurlijke inbedding van dit leiderschap bij de minister van Binnenlandse dan wel bij die van Algemene Zaken. Ook hier geldt dat de optie van overheveling naar Algemene Zaken als radicaal wordt ervaren, omdat dat departement altijd vrij is gehouden van inhoudelijke beleidsverantwoordelijkheden en de daarbij behorende ambtelijke capaciteit. De enige uitzondering hierop is de regiefunctie over de overheidscommunicatie (en de Rijksvoorlichtingsdienst en de Dienst Publieke Communicatie). Breken met deze traditie kan dus alleen wanneer centrale regie over de deskundigheid van de rijksdienst net zo belangrijk wordt gevonden als centrale regie over de overheidscommunicatie. Daar is, zo leert ook dit rapport, best iets voor te zeggen.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 184 25-06-2025 12:17

– *Optie D: Vestiging van een Commissaris voor de Rijksdienst* die wordt toegerust met brede bevoegdheden, een verantwoordingslijn naar de minister van BZK of AZ, alsmede een directe rapportagelijn naar de Tweede Kamer. Deze functionaris krijgt instemmingsrecht bij de benoeming van topambtenaren en de bevoegdheid om organisatiebeleid voor de hele rijksdienst te ontwikkelen. De commissaris functioneert in nauwe samenspraak met het SGO, waarvan hij of zij *qualitate qua* deel uitmaakt. Deze heeft een eigen ambtelijke organisatie, waarin de relevante delen van het DGDO en het DGABD zijn ondergebracht. Ook beschikt hij of zij over een eigen budget om innovaties aan te jagen en kritieke ambtelijke kennisinfrastructuren te stutten.

  Het belangrijkste voordeel van optie D is dat het institutioneel leiderschap separaat van 'de lijn' en op enige afstand van de politiek wordt geplaatst, zonder het geheel en al te onttrekken aan politieke sturing en verantwoording. Daarmee verklein je de kans op politiek micromanagement van apparaatskwesties en krijgt de rijksdienst een voor politiek en samenleving herkenbaar gezicht en een 'postbus'.

Politieke verantwoordelijkheid

Voor de toekomstige vormgeving van de politieke verantwoordelijkheid voor de organisatie van de Rijksdienst zijn vier scenario's denkbaar. Geen daarvan vereist staatsrechtelijk ingewikkelde exercities (zoals sleutelen aan de omschrijving van de ministeriële verantwoordelijkheid in de Grondwet).

– *Optie 1: Het laten zoals het is – bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).* Deze optie heeft als voordeel dat de rijksdienst op ministerieel niveau is belegd. Een belangrijk nadeel is echter dat deze taak slechts één aspect is binnen een veel grotere, heterogene ministersportefeuille. De taak legt het in de aandachtsverdeling van de bewindspersoon relatief makkelijk af tegen urgentere politieke en beleidsinhoudelijke onderwerpen.
– *Optie 2: Vestiging van een vast staatssecretariaat voor de rijksdienst binnen de BZK-portefeuille* (naar analogie van de situatie bij het ministerie van Defensie). Daarmee krijgt de rijksdienst een politiek verantwoordelijke voor wie deze taak de kern van diens portefeuille vormt. Het nadeel is uiteraard dat de taak daarmee naar de tweede ring binnen het kabinet verschuift, maar dat was en is ook bij tal van andere gewichtige onderwerpen het geval zonder dat dit tot

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 185 25-06-2025 12:17

verzwakking van de politieke sturing heeft geleid. Uiteindelijk staat of valt de kracht van een portefeuille immers met de bestuurlijke kwaliteiten en het politieke kapitaal van de betreffende bewindspersoon.

– *Optie 3: Vestiging van een vast staatssecretariaat voor de rijksdienst binnen de* AZ*-portefeuille*. De voor- en nadelen van deze optie zijn vergelijkbaar met die van optie 2. Een belangrijk verschil is echter dat het als staatssecretaris binnen de portefeuille van de regeringsleider makkelijker is om andere bewindspersonen en ministeries bij de les te krijgen dan vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat binnen het Rijk niet bekend staat als een effectief machtsbolwerk.
– *Optie 4: Integratie van deze taak binnen de portefeuille van de minister-president.* Hier is de balans spiegelbeeldig aan die van optie 1, met als essentieel verschil dat de organisatie van de Rijksoverheid, door deze bij de premier neer te leggen, tot *Chefsache* wordt verklaard. Dat geeft mogelijkheden om met meer politiek-bestuurlijk gezag een coherent organisatie- en beheersbeleid voor de rijksdienst te voeren. Het zou de toch al zwaar belaste minister-president er wel een substantiële eigen beleidsverantwoordelijkheid bij geven.

Opties 1 en 2 zijn relatief incrementeel, terwijl opties 3 en 4 in Den Haag als radicaal zullen worden ervaren. Ze impliceren immers een breuk met de traditie dat de premier (buiten het EU-domein) vooral coördinerende, faciliterende en representerende taken heeft, maar beleidsinhoudelijk de handen vrij houdt om zich optimaal te kunnen wijden aan het 'de boel bij elkaar houden' in de doorgaans ingewikkelde coalitieverhoudingen die het Nederlandse politieke bestel kenmerken.

Wat is wijsheid? De keuze moet gemaakt worden bij een volgende kabinetsformatie. Zij hangt uiteindelijk voor een belangrijk deel op de vraag hoe belangrijk dit traditioneel 'a-politieke' thema gemaakt wordt. Daarnaast is het de vraag of er vertrouwen is dat er alsnog krachtige sturing op rijksdienstaangelegenheden tot stand kan komen als de politieke verantwoordelijkheid daarvoor in de BZK-portefeuille blijft. Rijksdienstkenners zullen dit als een tamelijk heroïsche verwachting ervaren.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 186 25-06-2025 12:17

7.4 Slotwoord: ruimte scheppen voor een lerende overheid

Of een overheid zich lerend kan opstellen, hangt, zoals we in hoofdstuk 2 hebben betoogd, ook af van de ruimte die de politieke en maatschappelijke omgeving daarvoor bieden. Die houdt niet altijd over. De afgelopen decennia is een dicht netwerk van onderzoeks- en verantwoordingsmechanismen ontstaan dat in theorie een geweldige kans tot leren biedt, maar in de praktijk niet zelden het tegenovergestelde bewerkstelligt. Politiek en media hebben de neiging sterk te focussen op alles wat er verkeerd is gegaan, incidenten zo nodig flink uit te vergroten, en zich over te geven aan *blame games*: wie hebben er gefaald en wie moeten boeten?

Zo'n afrekencultuur biedt geen vruchtbare basis voor een lerende overheid, die vooral leert van wat er anders uitpakt dan verwacht of gehoopt. Want één ding is zeker: er zullen altijd dingen verkeerd blijven gaan. Soms ligt de oorzaak daarvoor inderdaad bij evidente fouten van aanwijsbare personen, maar vaak is het niet zo simpel. Niet zelden gaat het om een combinatie van enerzijds institutionele of systemische kenmerken van overheid en samenleving en anderzijds de algehele onoverzichtelijkheid en onvoorspelbaarheid van de wereld.

Wie van dit soort episodes wil leren en herhaling wil voorkomen, zal allereerst open en zonder vooroordeel in kaart moeten brengen wat er in het geval van een fout nu precies is gebeurd en waarom. Dat is alleen mogelijk wanneer alle betrokkenen voldoende veiligheid ervaren om vrijuit te spreken. Een genadeloze afrekencultuur waarin openheid en eerlijkheid onmiddellijk worden afgestraft, is daarbij niet behulpzaam.[460] Die is in Nederland steeds meer ontstaan – in de publieke opinie, maar ook in het verkeer tussen uitvoerende en controlerende macht en in de toon van toezichthouders. Controle op de macht is een groot goed, maar ook een grote verantwoordelijkheid. Ruim twintig jaar geleden werd al gewaarschuwd voor de opkomst van een 'inquisitiedemocratie', waarin de drang tot afrekenen met bestuurders en diensten die teleurstellen de psychologische veiligheid en experimenteerruimte wegdrukt die onmisbaar is om te leren en te reflecteren.[461] Die waarschuwing is sindsdien bewaarheid.

Het is nu zaak om uit die kramp te komen. Dat is een grote opgave. Ruimte scheppen voor een lerende overheid vereist een omslag in de verantwoordingscultuur. Daarin hebben veel partijen een rol te spelen: toezichthouders, volksvertegenwoordigingen en media. Maar het vraagt ook moedig leiderschap van bestuurders en topambtenaren, om het ambtelijk ondernemerschap en de

460 Frissen 2013; Beamish 2024.
461 't Hart 2002.

lust tot leren door experimenteren en vallen en opstaan in hun organisaties te beschermen voor de perverterende druk van opgeblazen blaampraktijken.

Kortom, wees realistisch en eis niet het onmogelijke. Deskundigheid vereist voldoende tijd en middelen. En dan nog: zelfs de meest deskundige overheid is niet onfeilbaar. We hebben in dit rapport een groot aantal voorstellen gedaan voor wat de overheid zélf kan doen om nog deskundiger te worden. Het maatschappelijke en politieke klimaat waarin zij haar werk doet, speelt hierbij een cruciale rol. Ook dat moet ruimte bieden voor die zo gewenste deskundige en permanent lerende overheid.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v6_NB.indd 188 25-06-2025 12:17

Gesproken personen

P. (Paul) van der Aa, Hogeschool Rotterdam
L. (Lilian) van den Aarsen, Deltacommissaris
Y. (Yasmin Ait) Abderrahman, FNV Young & United
L. (Lies) van Aelst, Vereniging van Rekenkamers
J. (Joël) van Andel, Nederlands Forensisch Instituut
M. (Marianne) van den Anker, Gemeente Rotterdam
E. (Erik) Annaert, Gemeente Langedijk
J. H. (Jan Herman) de Baas, Gemeente Arnhem
A. (Arne) Bartelsman, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
P. (Petra) Bassie, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
J. (Jeroen) Bedaf, Gemeente Tilburg
K. (Krijn) van Beek, Werkplaatsen Sociaal Domein
D. (Dick) Beekhuizen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
H. (Hillie) Beentjes, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
P. (Paul) de Beer, Universiteit van Amsterdam
R. (Roel) Bekker, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
J. (Joop) van den Berg, Universiteit Leiden / Universiteit Maastricht
N. (Nathalie) van Berkel, UWV
M. (Marco) Bik, Gemeente Rotterdam
F. (Femke) Bink, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
C. (Carina) Bloemhoff, Gemeente Groningen
S. (Sylvia) Boekema, Gemeente Wageningen
N.-I. (Niels-Ingvar) Boer, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
M. (Marcel) Boogers, Universiteit Utrecht
H. (Hans) Borstlap, Commissie Regulering van werk
M. (Marieke) Bosch, Wing
M. (Mark) Bovens, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
G. J. (Gijs Jan) Brandsma, Radboud Universiteit
C. (Claartje) Brons, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
E. (Eva) de Bruijn, Gemeente Eindhoven
B. (Bruno) Bruins, Raad van State
G.-J. (Gert-Jan) Buitendijk, Ministerie van Algemene Zaken
M. (Manuel) Buitenhuis, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
S. (Stefan) van Bunnik, Gemeente Tilburg
M. (Maarten) Camps, UWV
J. (Johan) Christensen, Universiteit Leiden
L. (Lucas) Cornips, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 189 25-06-2025 12:17

G. (Gijs) Corten, Gemeente Utrecht
J. (Jaco) Dagevos, Sociaal en Cultureel Planbureau & Erasmus Universiteit Rotterdam
M. (Marcel) van Dam, Gemeente Zaanstad
E. (Ed) Dammers, Planbureau voor de Leefomgeving
A. (Antoinette) de Ruijter, Gemeente Amsterdam
W. (Wim) Dekker, Christelijke Hogeschool Ede
M. (Maxime) Dekkers, Andersson Elffers Felix
B. (Bob) Demoet, Rijkswaterstaat
J. (Joep) Derksen, Gemeente Teylingen
W. (Wim) Derksen, Erasmus Universiteit Rotterdam
P. (Peter) van Dijk, Gemeente Blaricum
K. (Klaas) Dijkhoff, Tweede Kamer
R. (Ronald) Dijksterhuis, Gemeente Dantumadiel
G. (Gerrit) Dijkstra, Universiteit Leiden
A. (Annet) Doesburg, Gemeente Langedijk
E. (Ellen) van Doorne, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
C. (Cathalijne) Dortmans, Gemeente Helmond
M. (Margriet) Drent, Ministerie van Defensie
E. (Ellen) Driessen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
E. (Eva) den Dunnen-Heijblom, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
E. (Emily) Egberts, Algemene Bestuursdienst
L. (Laura) Eikendal, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
R. (Ramy) El-Dardiry, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
R. (Radboud) Engbersen, Movisie
P. (Patricia) Faasse, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
A. (Albert) Faber, Wetenschappelijke Klimaatraad
L. (Lisette) Feuth, Gemeente Capelle aan den IJssel
J. (Joost) Fledderus, Gemeente Arnhem
A. (Alinda) Fredriks, Gemeente Apeldoorn
L. (Laura) van Geest, Autoriteit Financiële Markten
L. (Leonard) Geluk, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
P. (Peter) Geluk, Boston Consulting Group
R. (Roeland) van Geuns, Hogeschool van Amsterdam
L. (Ludy) Geut, Berenschot
I. (Ingrid) Geveke, BMC
J. (Jeroen) van Gool, Wethoudersvereniging
R. (Roelf) Gravemeijer, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel
E. (Elian) Griffioen, Centraal Planbureau

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 190 25-06-2025 12:17

A. (Afke) Groen, Mr. Hans van Mierlo Stichting
S. (Sandra) Groeneveld, Universiteit Leiden
S. (Siwert) de Groot, Columbus Consult
C. (Caroline) Grootscholten, Algemene Bestuursdienst
J. (Jeroen) Haan, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden / Unie van Waterschappen
W. (Walfred) Haans, Tweede Kamerfractie GroenLinks-PvdA
B. (Bernard) ter Haar, ABDTOPConsult
T. (Tjitske) de Haas, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
K. (Komal) Habib, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
M. (Maarten) Hajer, Universiteit Utrecht
Y. (Yvonne) Halman, Gemeente Wijdemeren
H. (Haye) Hazenberg, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
D. (Dick) Heerschop, ABDTOPConsult
J.-K. (Jan-Kees) Helderman, Radboud Universiteit
M. (Mitchell) Hendriks, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
V. (Veerle) Hendriks, Provincie Noord-Brabant
L. (Lieke) Hendrix, Gemeente Breda
J. (Jos) Hessels, Gemeente Echt-Susteren
E. (Ernst) Hirsch Ballin, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
D. (Dianne) Hoefakker, ChristenUnie Amstelveen
L. (Lex) Hoogduin, Rijksuniversiteit Groningen
A. (Arne) van Hout, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
M. (Matt) Huynink, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel
A. (Annemarth) Idenburg, Trendbureau Overijssel
M. (Marjolijn)Jansen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
M. (Menno) Jansen, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
W. (Wim) Jansen, Ministerie van Buitenlandse Zaken
L. (Lex) Janssen, Gemeente Eindhoven
R. (Rienk) Janssens, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
S. (Sjulaika) Jarbandhan, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
H. (Henk) de Jong, PBLQ
M. (Marcel) de Jong, Gemeente Achtkarspelen
R. (Ronald) de Jong, Gemeente Groningen
J. (Jorrit) Jongbloed, Gemeente Eindhoven
N. (Nadja) Jungmann, Hogeschool Utrecht
P. (Petra) Kamsma, Gemeente Oss

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v[illegible]_NB.indd 191 25-06-2025 12:17

A. (Abderrahman) Kaouass, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
M. (Marco) Kerstens, BMC
M. (Marieke) Kleiboer, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
B. (Bram) de Klerck, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
C. (Carolien) Klesman-Nacken, Gemeente Heeze-Leende
E.-H. (Erik-Hans) Klijn, Erasmus Universiteit Rotterdam
P. (Patrick) van den Klooster, BPD
E. (Eva) Knies, Universiteit Utrecht
M. (Matthias) Knijnenberg, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
P. (Pierre) Koning, Vrije Universiteit & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
R. (Ronald) Kool, Gemeente Wormerland
M. (Monique) Kremer, Universiteit van Amsterdam & Adviesraad Migratie
J. (Jantine) Kriens, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
P. (Peter) Kruyen, Nederlandse Arbeidsinspectie
N. (Niels) Kuiper, Gemeente Sliedrecht
G.-J. (Gert-Jan) Kusters, Gemeente Maastricht
H. (Hakima) Lamchachti, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
H. (Hans) Leeflang, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
D. (Demi) van Leeuwen, Dienst Justitiële Inrichtingen
M. (Mellanie) Linde, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
A. (Adrian) Los, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T. (Tom) Louwerse, Universiteit Leiden
F. (Frits) van der Meer, Universiteit Leiden
J. (Joëlle) van der Meer, Erasmus Universiteit Rotterdam
H. (Herman) Mensen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T. (Tamara) Metze-Burghouts, Wageningen University & Research
T. (Tim) Mickler, Universiteit Leiden
L. (Laura) van der Molen, Algemene Bestuursdienst
B. (Bert) Naarding, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
M. (Martin) Nanninga, Vereniging Drentse Gemeenten
I. (Irene) Niessen, Andersson Elffers Felix
M. (Mirko) Noordegraaf, Universiteit Utrecht
A. (Arend) Odé, Sociaal-Economische Raad & Regioplan
J.-W. (Jan-Willem) Oosterbroek, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 192 25-06-2025 12:17

S. (Simon) Otjes, Universiteit Leiden
C. (Christine) Oude Veldhuis, NIROV / NEPROM
J. (Janneke) Oudenhoven, Hiemstra & de Vries
P. (Peter) Overbeek, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
J. (Jornt) Ozenga, Gemeente Lelystad
H. (Hanneke) Palm, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
P. (Petra) Paulides, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
S. (Suzanne) Poppelaars, Dienst Analyse en Onderzoek Tweede Kamer
S. (Sophie) Prins, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
G. (Gerda) Quak, Ministerie van Financiën
A. (Ardaan) van Ravenzwaaij, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
J. (Jonas) Roothans, Gemeente Eindhoven
R. (Rien) Rouw, Ministerie van Onderwijs ,Cultuur en Wetenschap
H. (Huri) Sahin, Gemeente Rijswijk
D. (David) Schelfhout, Andersson Elffers Felix
P. (Pauline) Schuyt, Universiteit Leiden
E. (Esmee) Sijnesael, Provincie Zeeland
J. (Judith) Slagter, Gemeente Groningen
M. (Maureen) Sluiter, Gemeente Westervoort
M. (Melvin) Smid, Gemeente Purmerend
C. (Chris) Smissaert, Gemeente Amsterdam
J. (Joost) Sneller, Tweede Kamer
B. (Bart) Snels, Ministerie van Financiën
G. (Geert) van Soest, Gemeente Venlo
J. (Jerker) Spits, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
E. (Elise) Splint, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
A. (Arjan) Spruijt, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
K. (Kees) van der Staaij, Tweede Kamer / Afdeling advisering van de Raad van State
R. (Rob) van Staaten, Gemeente Enschede
D. (Diana) Starmans, Sociale Verzekeringsbank
M. (Martijn) van der Steen, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
B. (Boudewijn) Steur, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
M. (Maaike) Stoel, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
R. (Roeland) Stolk, Berenschot
J. (Johan) Strieker, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
N. (Natasha) Stroeker, Dienst Analyse en Onderzoek Tweede Kamer
W. (Wendy) Sutherland, Provincie Zuid-Holland

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 193 25-06-2025 12:17

F. (Frans) Swinkels, Gemeente Tilburg
L. (Linda) Tackenkamp, Gemeente Oude IJsselstreek
J. (Josine) Teeuw, Rijksuniversiteit Groningen
N. (Nina) Tellegen, Amsterdam Economic Board
M. (Mirre) Terpstra, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
B. (Bart) Teulings, Andersson Elffers Felix
I. (Irma) van den Tillaart, Ministerie van Financiën
M. (Mark) van Twist, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
A. (Abdullah) Uysal, Gemeenteraad Dordrecht
M. (Maarten) van Veen, Gemeente Eindhoven
H. (Hella) van de Velde, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
L. (Luc) Verhey, Raad van State
T. (Timo) Verlaat, Centraal Planbureau
C. (Cees) Vermeer, Gemeente Utrecht
A. (Annemieke) Vermeulen, Gemeente Zutphen
A. (Albert) Vermue, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
A. (Albert) Visscher, SeederDeBoer
R. (Renger) Visser, Gemeente Amsterdam
P. (Pim) van Vliet, Gemeente Leiden
H. (Hans) Vollaard, Universiteit Utrecht
D. (Djoerd) de Vos Koelink, Gemeente Enschede
M. (Marion) Vreeburg, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
G (Guido) van Vulpen, Gemeente Wageningen
Z. (Zeger) van der Wal, Universiteit Leiden
B. (Bas) van Weegberg, FNV
G.-W. (Gert-Willem) van Weel, Gemeente Alphen-Chaam
P. (Pieter) Welp, Inspectieraad
W. (Wilma) van de Werken, Gemeente IJsselstein
H. (Henk) Wesseling, Berenschot
H. (Hilde) Westera, Nederlands Genootschap van Burgemeesters
M. (Mirjam) Westgeest, Gemeente Den Haag
A. (Arjan) Widlak, Stichting Kafkabrigade
J. (Josée) Woertman, Provincie Overijssel
R. (Ries) van der Wouden, Planbureau voor de Leefomgeving
A. (André) van der Zande, Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur
T. (Thomas) Zandstra, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
J. (Jornt) van Zuijlen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 194 25-06-2025 12:17

A. (Alice) Zulkarnain, Centraal Planbureau
O. (Onno) de Zwart, Verwey-Jonker Instituut
D. (Daphne) van der Zwet, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
A. (Aline) Zwierstra, Gemeente Eindhoven
R. (Richard) van Zwol, Raad van State

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 195 25-06-2025 12:17

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v[illegible]_NB.indd 196 25-06-2025 12:17

Literatuur

A&O fonds Gemeenten. (2024a). *Personeelsmonitor 2023*. Den Haag.
A&O fonds Gemeenten. (2024b). *De werkdruk onder gemeenteambtenaren. Sectorrapport Werkonderzoek 2022*. Den Haag.
A&O fonds Gemeenten. (2025). *Vacaturemonitor tweede halfjaar van 2024*. Den Haag.
ABDTOPConsult. (2017). *Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst*. Den Haag.
ABDTOPConsult. (2023). *Kennisrijk samenwerken. Verkenning Rijksbrede kennisfunctie*. Den Haag.
ABDTOPConsult. (2024a). *De vrijblijvendheid voorbij*. Den Haag.
ABDTOPConsult. (2024b). *Grip op ICT-inhuur: Met het oog op I in 't hart*. Den Haag.
Achimastos, Y., & De Gee, J. (2024, 13 april). Een op de tien raadsleden stopt vroegtijdig, een kwart door werkdruk. *Nieuwsuur*. https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2516560-een-op-de-tien-raadsleden-stopt-vroegtijdig-een-kwart-door-werkdruk
Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI). (2021). *Rijk aan kennis. Naar een herwaardering van kennis en expertise in beleid en politiek.* Den Haag.
Aizenberg, E., & Braun, C. (2024). Interest group politics in the Netherlands. In S. de Lange, T. Louwerse, P. 't Hart, & C. van Ham (reds.), *The Oxford handbook of Dutch politics* (pp. 559–575). Oxford University Press.
Algemene Rekenkamer. (2021). *Aandacht voor algoritmes*. Den Haag.
Algemene Rekenkamer. (2024). *Productiviteit in perspectief*. Den Haag.
Andersson Elffers Felix, & Universiteit Utrecht. (2021a). *Heldere kaders voor soepel samenspel*. Utrecht.
Andersson Elffers Felix, & Universiteit Utrecht. (2021b). *Spelregels voor samenspel*. Utrecht.
Andeweg, R. B. (red.). (1990). *Ministers en ministerraad*. Den Haag: SDU Uitgeverij.
Andeweg, R. B. (1991). The Dutch prime minister: Not just chairman, not yet chief? *West European Politics, 14*(2), 116–132.
Andrews, L. (2024). *Ministerial leadership: Practice, performance and power.* Hampshire: Palgrave Macmillan.
Ansell, C. (2011). *Pragmatist democracy: Evolutionary learning as a public philosophy*. Oxford: Oxford University Press.
Ansell, C., & Bartenberger, M. (2016). Varieties of experimentalism. *Ecological Economics 130,* 64–73.

Arendt, H. (1982). *Lectures on Kant's political philosophy.* Chicago: The University of Chicago Press.
Auditdienst Rijk. (2019). *Ongeschreven regels.* Den Haag.
Baeten, J. (2003). *Checklist interactieve beleidsvorming: Succesfactoren en valkuilen van interactieve beleidsvorming.* XPIN.
Bakema, W. E. (1991). The ministerial career. In J. Blondel, & J.-L. Thiébault (reds.), *The profession of government minister in Western Europe* (pp. 70–98). London: Palgrave Macmillan.
Bakema, W. E., & Secker, I. P. (1988). Ministerial expertise and the Dutch case. *European Journal of Political Research, 16*(2), 153–170.
Bakker, S., De Groot, N., & Slendebroek, W. (2024, 21 maart). Voor ziek, piek en uniek. De inhuurcultuur bij gemeenten. *De Groene Amsterdammer, 148*(12), 18–21.
Beamish, T. (2024). *After tragedy strikes: Why claims of loss and trauma promote public outrage and promote political polarization.* University of California Press.
Beck, J., Van den Broek, L., & Van Gerwen, O.-J. (2013). *Kennis maken met decentrale overheden.* Planbureau voor de Leefomgeving.
Behavioural Insights Network Nederland (BIN NL). (2021). *Rijk aan gedragsinzichten. Editie 2021.* Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
Bekker, R. (2012). *Marathonlopers rond het Binnenhof. Topambtenaren bij het rijk 1970-2010.* Den Haag: Boom.
Bekker, R. (2020). *Dat had niet zo gemoeten! Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas.* Den Haag: Boom Bestuurskunde.
Bekkers, H. (2023). Werkdruk hoger en hoger. *Binnenlands Bestuur, 44*(3), 18–21.
Berenschot. (2023). *Benchmark ICT functies.*
Bessems, K. (2024). *Stuurloos. Wegwijzers voor een land op drift.* Amsterdam: Das Mag Uitgevers.
Biesenbeek, C. (2023). Public-private wage differentials: evidence from the Netherlands. In *Beyond the mean: essays on labor and housing economics* (pp. 37–55). University of Groningen, FEB Research Institute.
Binnema, H., Michels, A., 't Hart, P., & Van der Torre, L. (2020). Democratic innovations in Dutch local government: Experimentation in search of strategy. *The Public Sector Innovation Journal, 25*(1), 1–21.
Blijleven, W. (2023). Expert, bureaucrat, facilitator: the role of expert public servants in interactive governance. *Local government studies*, *49*(4), 841–860.
Blijleven, W., Van Hulst, M., & Hendriks, F. (2019). *Publieke bricoleurs: Over ambtelijk vakmanschap op het raakvlak van gemeente en gemeenschap.* Tilburg University.

Blondel, J., & Thiebault, J. (reds.). (1991). *The profession of government minister in Western Europe.* London: Palgrave Macmillan.

Boin, A., & Lodge, M. (2024). *The politics of policymaking*. Sage.

Boisot, M. & McKelvey, B. (2011). Complexity and organization-environment relations: Revisiting Ashby's Law of requisite variety. In P. Allen, S. Maguire, & B. McKelvey (reds.), *The SAGE handbook of complexity and management.* London: SAGE Publications Ltd.

Bokhorst, M. (2023). Breder en realistischer doelbereik van internetconsultatie van wetsvoorstellen. *Regelmaat,* 39(1), 7–25.

Bokhorst, M., & Engbersen, G. B. M. (2024). *Kennisversterking in het sociaal domein. Ervaringen en opties uit het veld* (Working paper nr. 60). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Bokhorst, M., Groeneweg, N. & 't Hart, P. (2025). *Deskundige Tweede Kamer. Wie niet groot is, moet slim zijn* (Working paper nr. 69). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Bokhorst, M., 't Hart, P., & De Jonge, A. (2024). Zelf doen of laten doen: Strategische keuzes voor deskundige in- en aanbesteding van gedecentraliseerde taakuitoefening. *Bestuurskunde*, 33(2), 34–43.

Bokhorst, M., & Van Zutphen, R. (2022). Ambtelijk vakmanschap in het samenspel tussen beleid, uitvoering en toezicht. In T. Jansen, H. Wilmink, G. van Nunen, C. van der Meulen, M. Bokhorst, & M. van Leeuwen (reds.), *Het recht op ambtelijk vakmanschap* (pp. 153–161). Stichting Beroepseer.

Boogaard, G., Hendriks, F., Tiemeijer, W., & Verloo, N. (2024). *Essaybundel burgerparticipatie op nationaal niveau.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Boogers, M., & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, *73*(2), 22–46.

Boogers, M., & Voerman, G. (2023). *Kandidaat voor de raad. Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 (en in 2018, 2014, 2010 en 2006)*. Universiteit Twente/Rijksuniversiteit Groningen.

Boogers, M., Peters, K., Vollaard, H., Denters, B., & Boogaard, G. (2021). *Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*. Universiteit Twente.

Boogers, M., Schaap, L., Karsten, N., & Van den Munckhof, E. D. (2008). *Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid (1993-2008)*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bootsma, P., & Breedveld, W. (1999). *De verbeelding aan de macht. Het Kabinet-Den Uyl 1973-1977.* SDU.

Borgerink, R. (2024, 23 februari). Wie wil er nog burgemeester worden in Overijssel? "Vak staat onder druk". *Oost*. https://www.oost.nl/nieuws/2315841/ wie-wil-er-nog-burgemeester-worden-in-overijssel-vak-staat-onder-druk

Borstlap, H. (2002). *Kracht zonder macht. Advies over de inrichting van de strategische functie op rijksniveau.*

Bos, A. (2018*). Verloren vertrouwen. Afgetreden ministers en staatssecretarissen 1967-2002*. Boom.

Boswell, C. (2009). *The political uses of expert knowledge.* Cambridge University Press.

Boswijk, R., & Tops, P. (2022). De schaduwzijde van het ambt: intimidatie, agressie, geweld en ondermijning. In J. van Gool (red.), *Handboek voor de wethouder. Over een veelzijdig en dynamisch ambt* (pp. 179–190). Boom bestuurskunde.

Boutellier, J. C. J., Meere, F. B. J., & Gilsing, R. J. H. (2017). *De professie of het proces: de zoekende praktijk van de ambtenaar 3.0*. Verwey-Jonker Instituut.

Bouwmans, H. (2010, 19 maart). Bijna helft raadsleden is nieuw. *Binnenlands Bestuur*. https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/bijna-helft-raadsleden-nieuw

Bouwmans, H. (2019). *Valkuilen voor wethouders. Lessen uit valpartijen van wethouders in de periode 2002-2018*. Boom bestuurskunde.

Bouwmans, H. (2020). Lessen en valkuilen voor wethouders. *Bestuurskunde*, *74*(4), 6–25.

Bouwmans, H. (2024a). Druk wordt meer wethouders te veel. *Binnenlands Bestuur*, *45*(1), 16–19.

Bouwmans, H. (2024b). Tussentijds vertrek wethouders. In P. Tops, M. Boogers, J. van Ostaaijen, & R. Vuijk (reds.), *De wethouder. Veranderingen in positie en functioneren* (pp. 125–137). Boom bestuurskunde.

Bouwmans, H. (2024c). De meerwaarde van de wethouder 'van buiten'. In P. Tops, M. Boogers, J. van Ostaaijen, & R. Vuijk (reds.), *De wethouder: Veranderingen in positie en functioneren* (pp. 211–232). Boom bestuurskunde.

Bouwmeester, O., & Van Houwelingen, G. (2008). Situationele rationaliteit in publieke besluitvorming. *Filosofie in Bedrijf, 18*(2), 25–40.

Bovens, M. (1990). *Verantwoordelijkheid en organisatie*. W.E.J. Tjeenk Willink.

Bovens, M., & 't Hart, P. (1991a). Fiasco's en affaires: bestuurlijke problemen en politieke turbulentie. *Beleid en Maatschappij, 18*(1), 1–7.

Bovens, M., & 't Hart, P. (1991b). Fiasco's in de jaren negentig: aanzet tot een kwetsbaarheidsanalyse. *Beleid en Maatschappij, 18*(1), 41–63.

Bovens, M., & 't Hart, P. (1996). *Understanding policy fiascoes.* New Brunswick: Transaction Publishers.

Bovens, M., Brandsma, G. J., & Thesingh, D. (2015). Political death and survival in the Netherlands: Explaining resignations of individual cabinet members 1946-2010. *Acta Politica, 50*(2), 127–150.

Bovens, M., Goodin, R., & Schillemans, T. (reds.). (2014). *Oxford Handbook of Public Accountability.* Oxford: Oxford University Press.

Bovens, M., & Schillemans, T. (reds.). (2009). *Handboek publieke verantwoording.* Amsterdam: LEMMA uitgevers.

Bovens, M., Schillemans, T., & 't Hart, P. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public Administration, 86*(1), 225–242.

Bovens, M., & Wille, A. (2024). 'Tassendragers' in de Tweede Kamer. De opkomst van het parapolitieke pad naar het parlement. *Beleid en Maatschappij, 51*(2).

Braams, R. (2023). *Transformative Government: A new tradition for civil service in the era of sustainability transitions.* Universiteit Utrecht.

Brand, C. (2014). *Gevallen op het Binnenhof. Afgetreden ministers en staatssecretarissen 1918-1966.* Boom.

Brans, M., Meert, A., & Squevin, P. L. D. (2021). Uit de coulissen en in het spotlicht: bestuurs- en beleidswetenschappelijk onderzoek naar ministeriële kabinetten en hun adviseurs. *Micellanea Archivistica Studia, 219*, 81–97.

Braun, C. (2022). *Ongekende belangen: over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit*. Universiteit Leiden.

Broeksteeg, J. L. W., Knippenberg, E. T. C., & Verhey, L.F.M. (2004). *De minister-president in vergelijkend perspectief.* Sdu Uitgevers.

Buijssen, H. (2024). *De verborgen psychologie achter populisme*. Buijssen Training en Educatie.

Buitelaar, E. (2024). *Een deskundige nationale ruimtelijke ordening: Deelstudie WRR-project De Deskundige Overheid* (Working paper nr. 61). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Bynner, C., & Terje, A. (2021). Knowledge Mobilization in Public Service Reform – Integrating Empirical, Technical and Practical Wisdom. *Evidence and Policy, 17*(1), 75–91.

Cairney, P. (2016). *The Politics of Evidence-Based Policymaking*. Springer.

Capano, G., Malandrino, A. (2020). Mapping the use of knowledge in policymaking: barriers and facilitators from a subjectivist perspective (1990–2020). *Policy Sciences,* 55(3), 399–428.

Castenmiller, P. (2019). *Aftredende raadsleden (& wethouders)*. Stichting Decentraalbestuur.nl.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2021). Hoeveel werknemers zijn lid van een vakbond? In *Nederland in cijfers*. https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2021/hoeveel-werknemers-zijn-lid-van-een-vakbond/

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2025). *Arbeidsdeelname; leeftijd en herkomst*. https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85455NED/table

Chavannes, M. (2021, 11 december). Gezocht: ministers met kennis van zaken (loyaliteit geen pre). *De Correspondent*. https://decorrespondent.nl/12984/gezocht-ministers-met-kennis-van-zaken-loyaliteit-geen-pre/1b85339d-ddb5-0b5d-3e40-01947acbec76

Chavannes, M. (2022, 8 januari). Het ministerschap is geen werkervaringsplaats. Heeft Rutte IV genoeg kennis en karakter in huis? *De Correspondent.* https://decorrespondent.nl/13046/het-ministerschap-is-geen-werkervaringsplaats-heeft-rutte-iv-genoeg-kennis-en-karakter-in-huis/a4e47727-94e1-0aff-31e0-8799c6f73283

Christensen, J. (2021). Expert knowledge and policymaking: a multi-disciplinary research agenda. *Policy & Politics, 49*(3), 455–471.

Commissie-Elias. (2014). *Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid*. Tweede Kamer.

Commissie Wethouder van de Toekomst. (2024). *Wethouders van waarde. Toekomstverkenning wethoudersambt en wethouderschap*. Wethoudersvereniging.

Conradie, M., & Hilhorst, E. (2023). *Externe inhuur bij de overheid*. I&O Research.

Daadkracht. (2021). *Nationaal Raadsledenonderzoek 2021*.

Daniel, W. T., & Hurka, S. (2024). Unpacking the European Commission: Cabinet Composition and EU Policy-Making. *Journal of Common Market Studies,* 1–21.

Davenport, T. H., & Prusak, L. (1998). *Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know.* Massachusetts: Harvard Business School Press.

De Blok, L., & Brummel, L. (2024). *Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties*. Universiteit Utrecht.

De Bruijn, H., Ten Heuvelhof, E., & In 't Veld, R. (2016). *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming.* Den Haag: Boom.

De Bruin, J. (2002, 4 juni). Het kostte Nederland 2291 dagen formeren. *Trouw*. https://www.trouw.nl/voorpagina/het-kostte-nederland-2291-dagen-formeren~b9df5144/

De Collegetafel. (2023). *Wethouders & collegevorming 2022*. De Collegetafel.

De Collegetafel. (2025). *Wethoudersonderzoek 2024: recordaantal wethouders weg.* https://www.decollegetafel.nl/2025/actueel/wethoudersonderzoek-2024-recordaantal-wethouders-weg/

De Goede, A., Hankel, A., & Wester, F. (2022, 29 juni). 20.000 euro aan trainingen: Ministers Landbouwen Stikstof krijgen cursussen tegen intimidatie en bedreiging. RTL *Nieuws*. https://www.rtl.nl/nieuws/politiek/artikel/5317929/ministers-wapenen-zich-met-cursussen-tienduizenden-voor-media-en

De Jong, A. (2020). *Wat het uitmaakt. 24 gesprekken met voormalig bewindspersonen voor de PvdA*. Boom.

De Jonge, A. (2024). *Deskundigheid onder druk. Inzichten uit de gemeentelijke praktijk* (Working paper nr. 63). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

De Nieuws BV. (2021, 30 november). *Waarom politieke partijen miljoenen op de plank hebben liggen maar toch meer geld willen*. BNNVARA. https://www.nporadio1.nl/-nieuws/politiek/8bad679b-e501-4c2c-af77-36a185bc-4caa/waarom-politieke-partijen-miljoenen-op-de-plank-hebben-liggen-maar-toch-meer-geld-willen

De Ruiter, W. J. M. (2019). *Walking the tightrope: political accountability, blame and ministerial survival in two parliamentary systems*. Utrecht University.

De Ruiter, W. J. M., & Kuipers, S. L. (2024). Confront or concede? Blame games as a test of cultural bias in different political systems. In M. Flinders, G. Dimova, M. Hinterleitner, R. Rhodes, & K. Weaver (reds.), *The politics and governance of blame* (pp. 466–489). Oxford University Press.

De Vries, M. S. (2010). *The importance of neglect in policy-making*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

De Vries, R., Wentink, C., Vringer, K., & Visser, H. (2019). *Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie*. Planbureau voor de Leefomgeving.

Dekker, J., Groen, A., & Van Kessel, A. (2025). *De minister-president. Een ambt in ontwikkeling*. Boom.

Denters, B. (2023). De teloorgang van het amateurbestuur? In M. Vermeulen (red.), *Liber Amicorum Theo Camps* (pp. 35–48). Open Press Tilburg University.

Denters, B., & Klok, P. J. (2003). A new role for municipal councils in Dutch local democracy? In N. Kersting, & A. Vetter (reds.), *Reforming local government in Europe: Closing the gap between democracy and efficiency* (pp. 65–84). VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden.

Depassé, D. (2017). *Factor K. How to make knowledge work*. Hatch Media.

Derksen, W., & Gebben, M. (2021). *Kennis, aardbevingen en Groningen: Verslag van een laatste critical review*. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen & Rijksuniversiteit Groningen.

Deutscher Bundestag. (2023). *Zahlungen an Fraktionen sollen 2024 um 8,42 Prozent steigen*. http://bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-975100

Deutscher Bundestag. (2024). *Mitarbeider*. https://www.bundestag.de/abgeordnete/mdb_diaeten/1334d-260806

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 203 25-06-2025 12:17

Diesing, P. (1962). *Reason in society: Five types of decisions and their social conditions*. University of Illinois Press.
Dijkstra, G., & Van der Meer, F. (2024). *Van euforie tot misère: wat valt er te leren uit 'affaires'? Een onderzoek naar het overheidsbeleid rond de afhandeling van schade als gevolg van de aardbevingen*. Staat van de Uitvoering.
Divosa. (2023). *Uitvoering sociaal domein staat op knappen*. Divosa. https://www.divosa.nl/nieuws/uitvoering-sociaal-domein-staat-op-knappen
Dorren, L., Frequin, M., Meuleman, L., Pattyn, V., & Van der Steen, M. (2024). *Building capacity for evidence-informed policymaking in governance and public administration in a post-pandemic Europe. Country analysis, policy recommendations & implementation roadmap – The Netherlands*. European Commission: Joint Research Center. https://data.europa.eu/doi/10.2760/5012478, jrc139581
Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness*. European Commission. https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en
Dror, Y. (1986). *Policymaking under adversity*. New Brunswick: Transaction Publishers.
Dror, Y. (2001). *The capacity to govern. A report to the Club of Rome*. Abingdon: Frank Cass Publishers.
Duitsland Instituut. (2018). *Kritiek: Overheid betaalt partijstichtingen ruim 580 miljoen*. https://www.duitslandinstituut.nl/artikel/24732/kritiek-overheid-betaalt-partijstichtingen-ruim-580-miljoen#
Dur, R., & Van Lent, M. (2020). *Beloning en motivatie van werknemers bij de overheid en in de marktsector*. WERKcongres 2020: alles over werken in en aan overheidsorganisaties.
Duuteweert, L. (2023). *Bestendigheid van ambtelijke fusies* (MA Thesis). Universiteit Twente.
Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Lemma.
Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2021). *Rapport werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire (2003-2019)*. Den Haag.
Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2022a). *Voortzetting debat zelfevaluatie toeslagenaffaire*. https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20221004/voortzetting_debat_zelfevaluatie
Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2022b). *Wijziging van de Wet financiering politieke partijen in verband met de evaluatie van deze wet (Evaluatiewet Wfpp). Memorie van Antwoord*. https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20220705/memorie_van_antwoord/document3/f=/vludnmbaaezq_opgemaakt.pdf

Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2025). *Eerste Kamer Jaarbericht 2024.* Den Haag.

Elffrich, A. (2017). Politieke en technische expertise van Nederlandse ministers en staatssecretarissen van 1967 tot 2015. *Res Publica, 59*(2), 171–191.

Ellian, A. (2024). Ambtelijke onpartijdigheid en de grenzen van de ambtelijke 'zelfverloochening'. In A.-M. Buis (red.), *De vierde macht. Reflecties op een goede overheid* (pp. 85–96). Leusden: ISVW.

Erkillä, T. (2012). *Government transparency: Impacts and unintended consequences.* Springer.

Ettlinger, K., & Michels, A. (2025). Hybrid democratic innovations: If and when they impact decision-making. *Representation*, *61*(1), 91–109.

European Institute for Public Administration (EIPA). (2022). *Public Sector Performance Programme 2022-2025. An international benchmarking study. Sub-study 2022.* EIPA & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

European Parliament. (2024). *European Parliament: Facts and figures. Briefing April 2024.* https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/brie/2024/760403/eprs_bri(2024)760403_en.pdf

Eyal, G., & Medvetz, T. (reds.). (2023). *Oxford handbook of expertise and democratic politics.* Oxford University Press.

Faludi, A., & Van der Valk, A. (1994). *Rule and order Dutch planning doctrine in the twentieth century.* Dordrecht: Springer Science+Business Media.

Fischer, C. (2019). Public Servants as Competent Practitioners of Knowledge Management. In H. Sullivan, H. Dickinson, & H. Henderson (reds.), *The Palgrave handbook of the public servant.* Hampshire: Palgrave Macmillan.

Frederik, J. (2021). *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire.* De Correspondent.

Frequin, M. (2021). *Kompas voor ambtelijk leiderschap: Met richting & routes.* Den Haag: Bureau Algemene Bestuursdienst.

Frissen, P. (2013). *De fatale staat: Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek.* Van Gennep.

Frissen, P. (2016). *Het geheim van de laatste staat: Kritiek van de transparantie.* Den Haag: Boom.

Gemeente Amsterdam. (2021). *Uitvoeringsplan Inclusie en Diversiteit.* Amsterdam.

Gerson, D. (2022). *Leadership for a high performing civil service: Towards senior civil service systems in OECD countries.* OECD Working Papers on Public Governance. Paris.

Goderis, B. (red.). (2015). *Public sector achievement in 36 countries. A comparative assessment of inputs, outputs and outcomes.* The Netherlands Institute for Social Research (SCP).

Gouglas, A., Brans, M., & Jaspers, S. (2017). European Commissioner Cabinet Advisers: Policy Managers, Bodyguards, Stakeholder Mobilizers. *Public Administration*, 95, 359–377.

Goutry, W., De Smedt, N., & Wagenaar, C. C. L. (2024). Gluren bij de buren: hoe waarderen Nederlandse en Vlaamse gemeenteraadsleden diverse vormen van burgerparticipatie? *Bestuurswetenschappen*, *78*(4), 63–89.

Gradus, R., Faber, B., & Klarenbeek, S. (2023). Lokale partijen steeds meer vertegenwoordigd in gemeentebestuur. *Bestuurswetenschappen*, *77*(4), 6–15.

Gray, P., & 't Hart, P. (reds.). (1998). *Public policy disasters in Western Europe.* Abingdon: Routledge.

Groen, A. (2023). The Netherlands' parliamentary administration. In T. Christiansen, E. Griglio, & N. Lupo (reds.), *The Routledge handbook of parliamentary administrations* (pp. 365–377). Milton Park: Routledge.

Habermas, J. (2022). Reflections and Hypotheses on a Structural Transformation on the Political Public Sphere. *Theory, Culture & Society,* 39(4), 145–171.

Halpern, D. (2015). *Inside the nudge unit: How small changes can make a big difference.* London: WH Allen.

Hartholt, S. (2022, 30 mei). Hoe de overheid zijn eigen wet ten overtreedt door gebrek aan ICT-kennis. *Binnenlands Bestuur.* https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/hoe-de-overheid-door-gebrek-aan-it-kennis-zijn-eigen-wetten-overtreedt

Harholt, S. (2023, 23 januari). Overheids-ICT valt 1,3 miljard duurder uit. *Binnenlands Bestuur.* https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/overheids-ict-valt-opnieuw-13-miljard-duurder-uit

Haynes, L., Goldacre, B., & Torgerson, D. (2012*). Test, learn, adapt: Developing public policy with randomised controlled trials.* Cabinet Office Behavioural Insights Team.

Head, B. (2022). *Wicked Problems in Public Policy.* Springer.

Head, B. (2024). Reconsidering the role of expertise in public policymaking. *Australian Journal of Public Administration,* 83(2), 156–172.

Heclo, H. (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden: From relief to income maintenance*. Yale University Press.

Hemerijck, A. (2003). Vier kernvragen van beleid. *Beleid en maatschappij*, 30(1), 3–19.

Hendrickx, F (2024, 13 oktober). Voor PVV-ministers liggen de politiek assistenten niet voor het oprapen. *De Volkskrant.* https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/voor-pvv-ministers-liggen-de-politiek-assistenten-niet-voor-het-oprapen~be1f5ae4/

Hendriks, F. (2024). Democratische innovatie: Waarom zou je dat doen? *Bestuurswetenschappen, 78*(4), 9–22.

Hendriks, F., Jacobs, K., & Michels, A. (2024). Democratic reform policy in the Netherlands: A tale of changing waves and still water. In S. de Lange, T. Louwerse, P. 't Hart, & C. van Ham (reds.), *The Oxford handbook of Dutch politics* (pp. 797– 815). Oxford University Press.

Heres, L. (2023). *Collectief moreel vakmanschap: Over integriteit van het lokaal bestuur.* Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Hessels, J. W. M. M. J. (2018). *Raad zonder raadgevers? Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur.* Deventer: Wolters Kluwer.

Heyma, A., Van Kesteren, J., & Rutten, A. (2023). *Arbeidsvoorwaarden publieke sector: vergelijking arbeidsvoorwaarden tussen overheid, onderwijs en zorg en met andere (private) sectoren.* SEO Economisch Onderzoek.

Hielkema, D., & Van Dongen, M. (2025, 16 maart). Amsterdamse ombudsman over het bureaucratische doolhof: 'Ambtenaren durven de machine niet altijd te stoppen'. *Het Parool.* https://www.parool.nl/amsterdam/amsterdamse-ombudsman-over-het-bureaucratische-doolhof-ambtenaren-durven-de-machine-niet-altijd-te-stoppen~b7d2f51b/

Hinterleitner, M. (2020). *Policy controversies and political blame games.* Cambridge: Cambridge University Press.

Hood, C. (2013). *The blame game: Spin, bureaucracy and self-preservation in government.* Princeton: Princeton University Press.

Hoogerwerf, A. (1995). *Politiek als evenwichtskunst.* Dordrecht: Uitgever Kluwer.

Hoogerwerf, A., Herweijer, M., & Van Montfort, A. J. G. M. (reds.). (2021). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (10e druk). Wolters Kluwer.

Hoppe, R. (2007). 'Anorexia consulta'? Afslanking adviesinfrastructuur Rijksdienst, deel 2. *Beleid en Maatschappij, 34*(4), 238–250.

Hoppe, R., & Halffman, W. (2004). Wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland: trends en ontwikkelingen. *Beleidswetenschap*, *18*(1), 31–61.

Houtman, D., & Achterberg, P. (2010). De Haagse kaasstolp en de mensen in de samenleving. Populisme en personalisering in de Nederlandse politiek. *Sociologie, 6*(1), 102–111.

Howlett, M. (2009). Policy analytical capacity and evidence-based policy making: Lessons from Canada. *Canadian Public Administration, 52*(2): 153-175.

Hudson, B. A., & Okhuysen, G. A. (2014). Taboo topics: Structural barriers to the study of organizational stigma. *Journal of Management Inquiry, 23*(3), 242–253.

In 't Veld, R. (red.). (2025). *Verstrikt in het vangnet. Systeemfalen sociaal domein: analyse en therapie*. Eburon Academic Publishers.

Invior. (2023). *Praktisch opgeleide raadsleden.* Onderzoek in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

Ipsos I&O. (2024). *Monitor integriteit en veiligheid 2024. Deel 2 – Agressie en intimidatie*. Amsterdam.

Iske, P. L. (2018). *Instituut voor briljante mislukkingen.* Business Contact.

Jacobs, S. (2014). *Media & verantwoording over incidenten: gevolgen voor publieke organisaties.* Utrecht: Universiteit Utrecht.

Janse, R. (2018). *Systeemfalen in de rechtsstaat*. Webcolumn Rechtswetenschappen. https://www.ou.nl/-/systeemfalen-in-de-rechtsstaat

Jansen, B. (2021). *Wie mag beslissen? Een verhaal over 'het primaat van de politiek' en participatieve projecten in een hybride democratie.* Radboud Universiteit.

Jansen, G., Denters, B., & Van Zuydam, S. (2020). *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019: raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt.* Universiteit Twente en Tilburg University.

Jansen, T., Wilmink, H., Van Nunen, G., Van der Meulen, C., Bokhorst, M., & Van Leeuwen, M. (2022). *Het recht op ambtelijk vakmanschap.* Stichting Beroepseer.

Janssen, G. (2015, 13 november). Raadsleden: controle op nieuwe zorgtaken is gebrekkig. *Nieuwsuur.* https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2068859-raadsleden-controle-op-nieuwe-zorgtaken-is-gebrekkig

Jonker, J.-J. (red.). (2012). *Countries compared on public performance. A study of public sector performance in 28 countries.* The Netherlands Institute for Social Research (SCP).

Keane, J. (2009). *The life and death of democracy*. London: Simon and Schuster.

Kemmers, R., Van der Waal, J., & De Koster, W. (2018). Burgers op afstand? Naar een beter begrip van ontevreden burgers. In S. L. De Lange, & J. Zuure (reds.), *Woest: De kracht van verontwaardiging* (pp. 72–87). Amsterdam University Press.

Kennispunt Lokale Politieke Partijen. (n.d.). *Over het Kennispunt Lokale Politieke Partijen*. Kennispunt Lokale Politieke Partijen. https://www.lokalepolitiekepartijen.nl/over-het-kennispunt/

Kerstens, M., Nauta, C., & Stok, J. (2020). *Het kraakt en het piept: Uitvoeringskracht in het fysiek domein*. BMC

Keuzenkamp, S., & Van Hoorn, E. (2022). Ervaringsdeskundigheid. In L. Veldboer, R. Engbersen, E. Hooghiemstra, J. Jansen, L. Koeter, L. Repetur, J. Rözer, & A. Sprinkhuizen (reds.), *Lexicon nabijheid en sociaal werk* (pp. 270–278). Amsterdam: Van Gennep.

King, A., & Crewe, I. (2014). *The blunders of our governments.* London: Oneworld Publications.

Klein Entink, A. (2024). *Kabinetsreacties, nader bekeken*. Staat van de Uitvoering.

Klinkers, L. (2023). *Over bekwaamheid en geschiktheid van politieke ambtsdragers: Alleen voor ongeschoolde arbeid en het politieke ambt is nog geen diploma vereist.* Politica Scripta.

Köbben, A. J. F., & Tromp, H. (1999). *De onwelkome boodschap*. Mets & Schild.

Koole, R. (2024). Wezensvreemd en toch onmisbaar. Politieke partijen in de parlementaire democratie. In *Partij en parlement. Jaarboek Parlementaire geschiedenis 2024* (pp. 13–24). Boom/Centrum voor Parlementaire Geschiedenis.

Koppenjan, J. F. M., Van Popering-Verkerk, J., Van der Meer, J., Vroon, J., Spekkink, W., & Duijn, M. (2024). *Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid. Ontwikkeling evaluatiekader en eerste evaluatie Beleidskompas. Eindrapportage.* Rotterdam.

Kuypers, G. (1980). *Beginselen van beleidsontwikkeling.* Coutinho.

Leeflang, H. (2003). *Bruggen bouwen. Eindverslag rijksbrede strategische functie. Enkele waarnemingen na een jaar kwartiermaken.* Den Haag.

Leemeijer, A. M. (2024). *'Het zit gewoon niet in mijn systeem': Etnografisch onderzoek naar de inbedding van ervaringsdeskundigheid in professionele (GGZ-)praktijken.* Utrecht: Universiteit Utrecht.

Levallet, N., & Chan, Y. (2019). Organizational knowledge retention and knowledge loss. *Journal of Knowledge Management, 23*(1), 176–199.

Leyenaar, M. (2016). *Hare excellentie. Zestig jaar vrouwelijke ministers in Nederland*. Amsterdam: Prometheus.

Loots, J. (2025). Het beste raadslid van Nederland. In H. Bouwmans (red.), *Sterke Raad. Analyses en aanbevelingen voor raad en raadsleden* (pp. 361– 373). Boom.

Maasbommel, S. (2023, 31 mei). *Bijna een kwart van de nieuwe Eerste Kamerleden is jurist*. https://www.mr-online.nl/nog-geen-kwart-nieuwe-eerste-kamerleden-is-jurist/

Macnamara, J. (2015a). *Creating an 'architecture of listening' in organizations: The basis of engagement, trust, healthy democracy, social equality, and business sustainability.* Sydney: University of Technology Sydney.

Macnamara, J. (2015b). *Organizational listening. The missing essential in public communication.* Peter Lang.

March, J. G. (2009). How decisions happen in organizations. *Human-Computer Interaction, 6*(2), 95–117.

Marsh, D., Richards, D., & Smith, M. (2002). Re-assessing the role of cabinet ministers. *Public Administration, 78*(2), 305–326.

Mazzucato, M., & Collington, R. (2023). *The Big Con: How the consulting industry weakens our businesses, infantalizes our government, and warps our economies.* London: Penguin/Random House.

Meeuwissen, M. (2022, 1 juli). Omgaan met intimidatie: Dit is wat ministers in een cursus leren. *RTL Nieuws*. https://www.rtl.nl/nieuws/nederland/artikel/5318509/dreiging-intimidatie-christianne-van-der-wal-cursus-training

Meijer, A. J. (2004). *Vreemde ogen dwingen: De betekenis van het internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector.* Den Haag: Boom Juridisch.

Meijer, A., & Van Bierlo, D. (2014). *De nieuwe overheid*. Boom Lemma.

Meijer, A., 't Hart, P., & Worthy, B. (2015). Assessing government transparency: An interpretative framework. *Administration and Society, 50*, 501–526.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2006). *Staat van het Bestuur 2006*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2018). *In het hart van de publieke zaak: Strategisch personeelsbeleid Rijk 2025*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2020). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2019*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2022a). *De top kijkt om: Interviews met voormalig bewindspersonen en topambtenaren* (eerste editie). Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2022b). *Kernrapport Werkonderzoek 2022*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2023). *Staat van het Bestuur 2022*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2024a). *De top kijkt om: Interviews met voormalig bewindspersonen en topambtenaren* (tweede editie). Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2024b). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2023*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2024c). *Kamerbrief over voortgang Actieagenda sterk bestuur.* Den Haag. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/06/12/kamerbrief-over-voortgang-actieagendasterk-bestuur

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2025). *Staat van het Bestuur 2024*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (n.d.-a). *Jacqueline Cramer. "Als minister moet je weliswaar rekening houden met wat iedereen vindt, maar je moet ook leiderschap tonen."* https://www.kennisvandeoverheid.nl/onderwerpen/jacqueline-cramer---artikel

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (n.d.-b). *Staat van het Bestuur.* https://www.staatvanhetbestuurdashboard.nl/

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (n.d.-c). *In- en uitstroom*. https://www.kennisvandeoverheid.nl/cijfers-overheidspersoneel/in--en-uitstroom

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (n.d.-d). *Omvang en samenstelling personeelsbestand*. https://www.kennisvandeoverheid.nl/cijfers-overheidspersoneel/omvang-en-samenstelling-personeelsbestand

Moens, P. (2023). Knowledge is power: The staffing advantage of parliamentary and ministerial offices. *Government and Opposition,* 58(4), 765–788.

Montesquieu Instituut. (n.d.). *Zittingsduur kabinetten.* https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vizrgik4a8ww/zittingsduur_kabinetten

Mügge, L., Runderkamp, Z., & Spierings, N. (2024). Descriptive representation of marginalized groups in Dutch politics. In S. de Lange, T. Louwerse, P. 't Hart, & C. van Ham (reds.), *The Oxford handbook of Dutch politics* (pp. 495– 512). Oxford University Press.

Nationale Ombudsman. (2016). *Nederland ergert zich aan gebrek aan deskundigheid ambtenaren.* https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2016/nederland-ergert-zich-aan-gebrek-aan-deskundigheid-ambtenaren

Nederlands Genootschap van Burgemeesters. (2023, 9 oktober). *Professionalisering burgemeesters onder druk*. https://www.burgemeesters.nl/actueel/nieuws/professionalisering-burgemeesters-onder-druk/

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2022a). *Fracties per gemeenteraad. Onderzoek naar het gemiddeld aantal fracties in de gemeenteraad 2022*. Den Haag.

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2022b). *Nieuwe raadsleden 2022. Een onderzoek naar het aantal nieuwe raadsleden in de gemeenteraad*. Den Haag.

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2024). Kamer volgt met openbare hoorzitting voorbeeld raad. https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/kamer-volgt-met-openbare-hoorzitting-voorbeeld-raad

Nieuwsuur. (2024, 9 februari). Zoektocht naar nieuwe burgemeesters steeds hopelozer. *NOS*. https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2508223-zoektocht-naar-nieuwe-burgemeesters-steeds-hopelozer

Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation.* Oxford: Oxford University Press.

Noordegraaf, M., Schiffelers, M., Van Hartens, J., Van Dorp, E. J., & Slothouwer, M. (2020). *Kwaliteit van mobiliteit: De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD).* Utrecht: Universiteit Utrecht.

Noordegraaf, M., & Siderius, K. (2016). Perspectieven op publieke professionaliteit. *M&O*, 2016(2), 1–19.

Noordegraaf, M., & Van Dorp, E. J. (2022). Vernieuwing van vakmanschap: Een kritische analyse van de professionaliseringsactiviteiten van de Algemene Bestuursdienst (ABD). *Bestuurskunde, 31*(2), 25–34.

Noordzij, K., De Koster, W., & Van der Waal, J. (2025). De opleidingskloof en de 'diplomaraad': waardeer het lekenbestuur. Over de relatie van de raad met praktisch opgeleiden. In H. Bouwmans (red.), *Sterke Raad. Analyses en aanbevelingen voor raad en raadsleden* (pp. 275–287). Boom.

Ocwincijfers.nl. (2024). *Behaald onderwijsniveau.* https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/onderwijs-algemeen/behaald-onderwijsniveau

Olsthoorn, S., & Kakebeeke, P. (2018, 2 juli). Grote ICT-projecten overheid zeker €1 mrd duurder dan begroot. *Het Financieel Dagblad.* https://fd.nl/ondernemen/1259605/grote-ict-projecten-overheid-zeker-1-mrd-duurder-dan-begroot

Otjes, S. (2022). What explains the size of parliamentary staff? *West European Politics 46*(2), 374–400.

Otjes, S., & Brandsma, G. J. (2022). *Een Kamer met weinig ondersteuning: Hoe groot is het probleem?* De Nederlandse Grondwet. https://www.denederlandsegrondwet. nl/id/vlvrf2354sct/nieuws/een_kamer_met_weinig_ondersteuning_hoe

Otjes, S., & De Ridder, J. (2025). Lekenbestuur onder druk. In J. Kennedy et al., *Met het oog op de toekomst: Essaybundel bij de Staat van het Bestuur 2024* (pp. 38–51). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Overheid van Nu. (2024, 5 april). *Alexander Pechtold en Bart Snels: 'Beleidsambtenaren moesten maar eens een tijdje in de uitvoering werken (en politici trouwens ook)'.* https://www.overheidvannu.nl/actueel/artikelen/2024/04/02/05

Page, E. (2010). Bureaucrats and expertise. *Sociologie du Travail, 52*(2), 255–273.

Parlement.com (2021). *Veel (moties van) wantrouwen tegen kabinetten-Rutte.* https://www.parlement.com/id/vln7a98zplrh/nieuws/veel_moties_van_wantrouwen_tegen

Parlement.com. (2022a). *Tweede Kamerfracties gemiddeld steeds kleiner.* https://www.parlement.com/id/vlrif0whgofk/nieuws/tweede_kamerfracties_gemiddeld_steeds

Parlement.com. (2022b). *Achtergrond: Zes maanden Rutte IV, al tien moties van afkeuring/wantrouwen.* https://www.parlement.com/id/vlued85kr6fp/nieuws/achtergrond_zes_maanden_rutte_iv_al_tien

Parlement.com (n.d.-a). *Wetenswaardigheden kabinetten.* https://www.parlement.com/id/vkghddy5b4x2/wetenswaardigheden_kabinetten

Parlement.com (n.d.-b). *Wetenswaardigheden minister-president.* https://www.parlement.com/id/vke4lv6cfqry/wetenswaardigheden_minister_president

Parlement.com (n.d.-c). *Vrouwelijke bewindslieden.* https://www.parlement.com/id/vhnnmt7jpazz/vrouwelijke_bewindslieden
Parlement.com (n.d.-d). *Soorten kabinetten.* https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvw0/soorten_kabinetten
Parlement.com (n.d.-e). *Wat maakt iemand een goed Kamerlid?* https://www.parlement.com/id/vm5898jumbpk/wat_maakt_iemand_een_goed_kamerlid
Parlement.com. (2024). *Profiel Kabinet-Schoof.* https://www.parlement.com/id/vmere2lasxtd/profiel_kabinet_schoof
Parlement.com. (n.d.-d*). Motie van afkeuring of wantrouwen*. https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp1x0f/motie_van_afkeuring_of_wantrouwen
Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid (2014). *Eindrapport.* Den Haag.
Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslagen (2020). *Ongekend onrecht.* Den Haag.
Pechtold, A., & Snels, B. (2024). *Tot uw dienst. Tegenspraak door publieke dienstverleners.* Prometheus.
Persily, N., & Tucker, J. A. (reds.). (2020). *Social media and democracy: The state of the field and prospects for reform.* Cambridge: Cambridge University Press.
Peters, K., & Castenmiller, P. (2019). *Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.* Stichting Decentraalbestuur.nl.
Peters, K., & Castenmiller, P. (2022). *De griffier in internationaal perspectief: Een quick scan van de griffiersfunctie in enkele andere landen*. Stichting Decentraalbestuur.nl.
Peters, K., & Castenmiller, P. (2024). *Een uniek ambt? De griffier in internationaal perspectief.* Stichting Decentraalbestuur.nl.
Pointer Regio. (2022, 26 februari). Wethouder zijn wordt te zwaar, 'meer wethouders nodig'. https://pointer.kro-ncrv.nl/vak-van-wethouder-wordt-te-zwaar-meer-wethouders-nodig
Polanyi, M. (2009). *The tacit dimension.* Chicago: Chicago University Press.
Pollitt, C. (2009). Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget? *Public Administration, 87*(2), 198–218.
Pommer, E., & Boelhouwer, J. (2017). *Overall rapportage sociaal domein 2016*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
Pool, E. (2023). *Macht en moed: Praktijkboek.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Power, M. (1999). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
Pröpper, I. (2009). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders.* Coutinho.

Raad van State. (2020). *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid.* Den Haag.
Raad van State. (2024). *Voorlichting over de ministeriele verantwoordelijkheid en ambtelijke bijstand.* Den Haag.
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli). (2014). *Doen en laten. Effectiever milieubeleid door mensenkennis.* Den Haag.
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli). (2023a). *De uitvoering aan zet: omgaan met belemmeringen in de fysieke leefomgeving.* Den Haag.
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli). (2023b). *Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid. Een probleemverkenning.* Den Haag.
Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). (2014). *Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger.* Den Haag.
Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). (2015). *Sturen én verbinden: Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid.* Den Haag.
Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). (2016a). *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie.* Den Haag.
Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). (2016b). *Niet alleen een ambt, ook een ambacht: De kwaliteiten van raadsleden, burgemeesters en wethouders.* Den Haag.
Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). (2018a). *Voor de publieke zaak. Over een aanlokkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger.* Den Haag.
Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). (2018b). *Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau.* Den Haag.
Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). (2020). *Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen.* Den Haag.
Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). (2022). *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur.* Den Haag.
Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). (2024). *Naar een uitvoerende macht.* Den Haag.
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). (2014). *De verleiding weerstaan. Grenzen aan beïnvloeding van gedrag door de overheid.* Den Haag.
Rathenau Instituut. (2020a). *Kennis, kunde, beleidskeuzes*. Den Haag (auteurs: Faasse, P., Van Elzakker, I., & Diederen, P.).
Rathenau Instituut. (2020b). *Stad zoekt toga – Universiteiten en hogescholen als structurele kennispartner voor gemeenten*. Den Haag (auteurs: Jansen, J., Tjong Tjin Tai, S.-Y., Van den Broek, J., & Deuten, J.).
Rathenau Instituut. (2022). *Kennis voor lokaal beleid*. Den Haag (auteurs: Van Grootel, L., Das, D., & Diederen, P.)
Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press.
Raymaekers, P., & Brans, M. (2020). Nudging in perspectief. De verbreding van gedragsinzichten in beleid. *Beleidsonderzoek Online*, juni 2020, 1–28.

Rekenkamer Rotterdam. (2019). *Publieke waarden in de knel. Uitkomsten meta-analyse tien jaar rekenkameronderzoek naar de gemeente Rotterdam.*

Resodihardja, S. L. (2023). Blame game: Stories of crises, causes, and culprits. In A. Mica, M. Pawlak, & A. Horolets (reds.), *Routledge international handbook of failure (1st ed).* Routledge.

Rhodes, R. A. W., & Van Dorp, E.-J. (2022). The Netherlands: How weak prime ministers gain influence. In K. Kolltveit, & R. Shaw, (reds.), *Core executives in a comparative perspective: Governing in complex times* (pp. 189–208). Palgrave Macmillan.

Rijksoverheid. (2021). *Kamerbrief met reactie kabinet op rapport 'Ongekend onrecht'.* https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/15/kabinetsreactie-op-het-rapport-ongekend-onrecht

Rijksoverheid. (2022). *Beleidslijn Actieve Openbaarmaking Nota 2022.* https://open.overheid.nl/documenten/ronl-8e8df185f59ab09d8438d6f0e66a72d7c2999176/pdf

Rijksoverheid. (2024a). *Introductiedossier bewindspersonen ministerie van Financiën.* https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2024/07/02/introductiedossier-bewindspersonen-ministerie-van-financien

Rijksoverheid. (2024b). *Het Blauwe Boek. Handboek voor bewindspersonen.* https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2024/07/02/handboek-voor-bewindspersonen

Rijksoverheid. (n.d.). *Giften en subsidies politieke partijen | Democratie.* https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/democratie/rol-politieke-partijen/giften-en-subsidies-politieke-partijen

Ritzen, J. (1998). *De minister: Een handboek.* Uitgeverij Bert Bakker.

Robertson, C. E., Pröllochs, N., Schwarzenegger, K., Pärnamets, P., Van Bavel, J. J., & Feuerriegel, S. (2023). Negativity drives online news consumption. *Nature Human Behaviour, 7,* 812–822.

Roessingh, S., & Bartelink, D. (2022). *Helder denken over maatwerk.* Argumentenfabriek.

Rouw, R. (2011). *Gevoel voor bewijs*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Rovers, E. (2022). *Nu is het aan ons. Oproep tot echte democratie*. De Correspondent.

Runderkamp, Z., & Otjes, S. (2025). *Wie wil nog burgemeester worden?* Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Savur, S., Baker, F., & Durrant, T. (2024). *The benefits of transparency: Why being more open is good for government.* Institute for Government.

Schattschneider, E. E. (1960). *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Scheltema Beduin, A. (2019, 14 mei). *Grote invloed Duitse denktanks op Europees niveau*. Transparency International Nederland. https://www.transparency.nl/nieuws/2019/05/invloed-duitse-denktanks-op-europees-niveau/

Scherpenisse, J. (2019). *Tucht van de tijd: Over het tijdigen van bestuur en beleid* (dissertatie). Universiteit Utrecht.

Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht: Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Amsterdam: Lemma.

Scholtes, E. (2012). *Transparantie: Icoon van een dolende overheid*. Den Haag: Boom.

Schon, D. (1973). *Beyond the stable state: Public and private learning in a changing society*. Penguin.

Schram, J., Van Twist, M., & Van der Steen, M. (2017). *Raad en hulptroepen. Hefbomen ter versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Schulz, M., Frissen, P., & Schram, J. (2018). *Gemeenteraden positioneren: Van professionaliseren naar politiseren*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Secretaris-generaal Overleg (SGO). (2007). *De verkokering voorbij. Naar een slankere en effectievere Rijksoverheid*. Den Haag.

Secretaris-generaal Overleg (SGO). (2023). *Gezamenlijke ontwikkelagenda voor versterking van de Rijksdienst*. Den Haag.

Severijnen, F., Slob, G., & Groot, S. (2022). *Gedragsonderzoek evidentie onderbouwd beleid*. Dijksterhuis & Van Baaren.

Snel, E., Engbersen, G., De Boom, J., & Seidler, Y. (2024). *Nederland na de pandemie. Over de doorwerking van de coronapandemie op sociale cohesie*. Rotterdam: Risbo.

Snellen, I. (1987). *Boeiend en geboeid: Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde* (oratie). Universiteit van Tilburg.

Sodderland, M., Van der Grient, R., & Koot, E. (2019). *Jong@Gemeenten: een onderzoek naar de werkbeleving van jonge ambtenaren*. Motivaction International B.V.

Sole, D., & Wilson, D. G. (2002). Storytelling in organizations: The power and traps of using stories to share knowledge in organizations. *LILA, Harvard, Graduate School of Education*, *9*(1), 1–12.

Soroka, S., Fournier, P., & Nir, L. (2019). Cross-National Evidence of a Negativity Bias in Psychophysiological Reactions to News. *Proceedings of the National Academy of Sciences, 116*(38), 18888–18892.

Staat van de Uitvoering. (2023). *Staat van de Uitvoering 2022*. Den Haag.

Staat van de Uitvoering. (2024). *Staat van de Uitvoering 2024*. Den Haag.

Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. (2024). *Gematigde groei.* Den Haag.

Staatscommissie Rechtsstaat. (2024). *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger.* Den Haag.

Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Voorkomen van discriminatie in publieke dienstverlening.* Den Haag.

Stellinga, B., & Van Duijnen, M. (2024). *Leren investeren. Lessen van het Nationaal Groeifonds* (Working paper nr. 59). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Stichting A&O fonds Gemeenten en Motivaction International B.V. (2023). *Inzicht in het werkgeversimago gemeenten. Op weg naar een sterk werkgeversmerk.* Den Haag.

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen. (2020). *Nederland heeft één overheid nodig: Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen.* Den Haag.

't Hart, P. (2002). *Verbroken verbindingen: Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie.* Amsterdam: de Balie.

't Hart, P. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

't Hart, P. (2018). *Dienen en beïnvloeden: Verhalen over ambtelijk vakmanschap.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

't Hart, P., Bokhorst, A. M., Engbersen, G. B. M., Van Duijnen, M. F., De Jonge, A., & Tiemeijer, W. L. (2023a). *Deskundigheid als koopwaar. Ervaringen met inhuur van expertise door overheden* (Working paper nr. 56). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

't Hart, P., Bokhorst, A. M., Engbersen, G. B. M., Van Duijnen, M. F., De Jonge, A., & Tiemeijer, W. L. (2023b). *Een deskundige overheid: leren van buitenlandse succeservaringen* (Working paper nr. 55). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

't Hart, P., Hufen, J., & Van Duin, M. J. (1988). De lerende overheid: mogelijkheden en grenzen van een modieuze metafoor. *Beleid en Maatschappij, 15*(2), 83–103.

't Hart, P., Van Dorp, E.-J., & Verheul, W. J. (reds.). (2025). *Zo kan het ook. Leren van successen in het openbaar bestuur.* Boom Bestuurskunde.

Te Velde, H., Aerts, M. & Visschers, R. (reds.). (2005). *Omtrent de minister-president. De positie van de minister-president vanuit historisch perspectief.* Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.

Ter Berg, J., & Schothorst, Y. (2017). *Burgers over representatie en niet-stemmen. Kwalitatief onderzoek ten behoeve van het Sociaal en Cultureel Planbureau.* Kantar Public.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 217 25-06-2025 12:17

Thagard, P. (2000). *Coherence in thought and action.* Cambridge: Cambridge University Press.
Thompson, M., & Wildavsky, A. (1986). A cultural theory of information bias in organizations. *Journal of Management Studies, 23*(3), 273–286.
Tiemeijer, W. L. (2006). *Het geheim van de burger: over staat en opinie-onderzoek.* Amsterdam: Aksant.
Tiemeijer, W. L. (2008). *Wat 93,7 procent van de Nederlanders moet weten over opiniepeilingen*. Amsterdam: Aksant.
Tiemeijer, W. (2024). Wat willen de mensen zelf? Een gedragswetenschappelijk perspectief op burgerparticipatie. In G. Boogaard, F. Hendriks, W. Tiemeijer, & N. Verloo (reds.), *Burgerparticipatie op nationaal niveau* (pp. 43–53). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Tiemeijer, W. (2025). *Tien jaar na 'met kennis van gedrag beleid maken'. Hoe nu verder?* (WRR-verkenning nr. 42). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
Tiernan, A. (2011). Advising Australian federal governments: Assessing the evolving capacity and role of the Australian public service. *Australian Journal of Public Administration, 70*(4), 335–346.
Tiernan, A., & Weller, P. (2010). *Learning to be a minister: Heroic expectations, practical realities.* Melbourne: Melbourne University Press.
Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid.* Den Haag.
Torenvlied, R., De Boer, H. F., Couwenberg, S., Linnenbank, J. H. M., & Van der Meulen, B. J. R. (2022). *Naar meer evidence-based beleid binnen JenV.* Den Haag: WODC.
Trommel, W. A. (2018). *Veerkrachtig bestuur: Voorbij neoliberale drift en populistische kramp.* Den Haag: Boom bestuurskunde.
Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1993). *Naar kerndepartementen: Kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst. Rapport van de vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing.* Den Haag.
Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2021). *Reflecties en lessen. Inzicht in Kwaliteit 2018-2021.* Den Haag.
Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2023a). *Eindmonitor. Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen*. Den Haag.
Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2023b). *Toezegging gedaan tijdens Algemene Politieke Beschouwingen, over de ontwikkelingen in aantallen rijksambtenaren en externe inhuur.* Den Haag. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z17501&did=2023D42439

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2023c). *Motie van het lid Sneller over het organiseren van een openbare hoorzitting met kandidaat-bewindspersonen.* Den Haag. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2023Z17740&did=2023D43011

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2023d). *Kennismaker. Dienst Analyse en Onderzoek.* Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2024a). *Blind voor mens en recht. Rapport parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening.* Den Haag. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2024Z02942&did=2024D06757

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2024b). *Brief wetgevingskwaliteit.* Den Haag. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2024D41786&did=2024D41786

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2024c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2025.* Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2025a). *Hervormingsagenda voor versobering van de Algemene Bestuursdienst (ABD).* Den Haag. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2025D13784&did=2025D13784

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2025b). *Behandeling initiatief maximumaantal moties afgerond.* Den Haag. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/behandeling-initiatief-maximumaantal-moties

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2025c). *Motie van het lid Diederik van Dijk c.s. over een openbare kennismaking niet voorafgaand aan de benoeming van bewindspersonen organiseren en niet het karakter van een hoorzitting geven.* Den Haag. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2025Z00571&did=2025D01384

Ummels, J. (2024, 17 mei). Waarom niks over de pensioenregeling en wat gebeurt er met de zorgpremie? Jullie vragen over het coalitieakkoord. *EenVandaag.* https://eenvandaag.avrotros.nl/item/waarom-niks-over-de-pensioenregeling-en-wat-gebeurt-er-met-de-zorgpremie-jullie-vragen-over-het-coalitieakkoord-beantwoord

Van 't Hoff, S. (2022). *Naast de burger, ook de medewerker centraal* (masterscriptie). Universiteit Utrecht.

Van Baalen, C., & Van Kessel, A. (2012). *De kabinetsformatie in vijftig stappen.* Boom.

Van Dam, M., Van Diemen, J., Kuiper, P., Schreuder, T., Smulders, H., & Steenbergen, R. (2020). *Uitvoeringskracht van gemeenten. Hoe sterk zijn onze schouders?* Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Van de Griendt, J. (2014). *Doorgevlogen: De waarde van ervaring.* Scriptum.
Van de Ven, C. (2021). 'Ik ben een hele grote mier.' De armzalige Haagse roep om inhoud. *De Groene Amsterdammer, 145*(48), 22–27.
Van de Wijdeven, T. (2012). *Doe democratie: Over actief burgerschap in stadswijken.* Eburon.
Van den Berg, C. (2017). Dynamics in the Dutch policy advisory system: externalization, politicization and the legacy of pillarization. *Policy Sciences,* 50(1), 63–84.
Van den Berg, C. (2018). *Can the centre hold? Over de robuustheid van de overheid* (oratie). Universiteit Leiden.
Van den Berg, C. (2018). The Netherlands: the emergence and encapsulation of ministerial advisers. In R. Shaw, & C. Eichbaum (reds.), *Ministers, minders and mandarins: An international study of relationships at the executive summit of parliamentary democracies* (pp. 129–144). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
Van den Berg, C., Howlett, M., Migone, A., Howeard, M., Pemer, F., & Gunther, H. (reds.). (2019). *Policy consultancy in comparative perspective.* Cambridge University Press.
Van den Berg, J. Th. J. (1983). *De toegang tot het Binnenhof. De maatschappelijke herkomst van de Tweede Kamerleden tussen 1849 en 1970.* Weesp: Van Holkema & Warendorf.
Van den Berg, J. Th. J. (1989). Het "prefab-kamerlid." De gewijzigde recruteringvan de Tweede Kamerleden sinds 1971-1972. In J. Th. J. van den Berg, *Tussen Nieuwspoort & Binnenhof. De jaren 60 als breuklijn in de naoorlogse ontwikkelingen in politiek en journalistiek. Opstellen aangeboden aan prof. dr. N. Cramer* (pp. 191–210). SDU.
Van den Berg, J. Th. J. (2022). *Humeurig volk, verkrampte politiek en hoe het anders kan.* Prometheus.
Van den Berg, J. Th. J., & Van den Braak, B. (2004). Kamerleden als passanten in de Haagse politiek. De maatschappelijke herkomst van Tweede Kamerleden 1970-2004. In *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2004* (pp. 69–81). Centrum voor Parlementaire Geschiedenis.
Van den Berg, M. (2022). *De beleidsbubbel, en hoe we die liefdevol laten leeglopen.* Verhaal met impact.
Van den Braak, B. (2023a). 'Het vertrek van een zo groot aantal leden is voor mij een voortdurende zorg.' Afnemende ervaring in het parlement. In W. Borgman, R. Jansen, A. van Kessel, R. Kroeze, J. Ramakers, D. Smit, L. Steenbergen. (reds.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2023. Een kwestie van tijd: de factor tijd in de politiek* (pp. 31-42). Amsterdam: Boom.

Van den Braak, B. (2023b). *Terugzendrecht in historisch perspectief.* De Nederlandse Grondwet. https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vm3tdjnttmus/nieuws/terugzendrecht_in_historisch_perspectief?colctx=vi58ivmh0vx5

Van den Heuvel, S. G., Pleijers, A. J. S. F., & Van Dam, L. M. C. (2024). *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2023: Resultaten in vogelvlucht*. TNO/CBS.

Van der Knaap, P. (1997). *Lerende overheid, intelligent beleid*. Eburon.

Van der Lans, J. (2011). *Loslaten, vertrouwen, verbinden: Over burgers en binding*. Stichting DOEN.

Van der Meer, F. M. (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat: de gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multi-level governance systeem*. CAOP.

Van der Meer, F., & Dijkstra, G. (2020). *Wat het openbaar bestuur aan mensen nodig heeft. Trends in omvang, samenstelling en functioneren van het Nederlandse ambtelijk apparaat.* WERKcongres 2020.

Van der Meer, J., & Ham, M. (2022). *Niet boos maar machteloos. Twintig jaar onderzoek naar de boze burger.* Van Gennep.

Van der Meulen, C., & Jansen, T. (2024). *Ambtelijk vakmanschap voor de democratische rechtsstaat.* Stichting Beroepseer & A+O fonds.

Van der Steen, M., Frankowski, A., Schröer, L., Scherpenisse, J., & Chin-A-Fat, N. (2022b). *Omgaan met signalen: Naar een handelingsperspectief voor overheden.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Van der Steen, M., Van Delden, M., Ophoff, P., & 't Hart, P. (2022a). *Signalen schatten: Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Van der Valk, W. (2023). Public sector contracting. In J. Grandia, & L. Volkers (reds.), *Public procurement: Theory, practices and tools* (pp. 121–135). Cham: Palgave Macmillan.

Van der Vliet, R., Van Wissen-Floris, J., Mattijssen, L., Borghuis, J., & Bosman, F. (2022). *Monitor Loonverschillen mannen en vrouw en, 2020.* Centraal Bureau voor de Statistiek. https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2022/monitor-loonverschillen-mannen-en-vrouwen-2020

Van der Wal, Z. (2017). *The twenty-first century public manager.* Hampshire: Palgrave Macmillan.

Van Dorp, E. J. (2024). *Een betere Rijksdienst: Overheidsmanagers over nut en noodzaak van verbetervoorstellen*. Staat van de Uitvoering.

Van Eijk, C., & Cuppen, E. (2022). Coproduceren in een complex belangenspeelveld: Dilemma's voor de gemeentelijke overheidsprofessional. *Bestuurskunde, 31*(3), 3–15.

Van Erp, J. (2021). Shaming and compliance. In B. van Rooij, & D. D. Sokol (reds.), *Cambridge handbook of compliance* (pp. 438–450). Cambridge University Press.

Van Gool, J. (red.). (2022). *Handboek voor de wethouder. Over een veelzijdig en dynamisch ambt.* Boom bestuurskunde.

Van Gool, J., & Boomgaars, A. (2024, 25 oktober). Haags beleid verstikt het werk van de wethouder. *De Telegraaf*. https://www.telegraaf.nl/watuzegt/1053827888/haags-beleid-verstikt-het-werk-van-de-wethouder

Van Gunsteren, H. R. (1985). Het leervermogen van de overheid. In M. Bovens, & W. Witteveen (reds.), *Het schip van staat: beschouwingen over recht, staat en sturing* (pp. 53–74). Zwolle: Tjeenk Willink.

Van Hest, R., & Vugts, Y. (2023, 12 september). Experts: adviesbureaus nemen taak ambtenaren over bij energietransitie. *Nieuwsuur*. https://nos.nl/nieuwsuur/collectie/13953/artikel/2490249-experts-adviesbureaus-nemen-taak-ambtenaren-over-bij-energietransitie

Van Hulst, M., Kruyen, P., Schaap, L., & Van Ostaaijen, J. (2016). *Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016 (in opdracht van de Vereniging van Griffiers).* Tilburg University en Radboud Universiteit.

Van Kleef, C., Mickler, T., & Otjes, S. (2024). The partisan foundations of parliamentary speech: How parliamentary party groups decide who gets to speak for them. *Party Politics*, *30*(5), 880–893.

Van Meerkerk, I. & Edelenbos, J. (2019). Becoming a competent boundary-spanning public servant. In H. Sullivan, H. Dickinson, & H. Henderson (reds.), *The Palgrave Handbook of the Public Servant* (pp. 1437–1452). Hampshire: Palgrave Macmillan.

Van Ostaaijen, J. (2024). Hoe word je wethouder? Over extern werven en selecteren. In P. Tops, M. Boogers, J. van Ostaaijen, & R. Vuijk (reds.), *De wethouder. Veranderingen in positie en functioneren* (pp. 75–87). Boom bestuurskunde.

Van Reybrouck, D. (2016). *Tegen verkiezingen*. De Bezige Bij.

Van Thiel, S. (2020). *Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties.* Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Van Thiel, S., Janssen, A., Timmerman, R., & Plug, P. (2004). Competenties voor relatiemanagement: tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie. *Bestuurswetenschappen,* 58(6), 495–514.

Van Thijn, E., & Cardoso Ribeiro, T. (2008). *De informatieparadox. Een blinde vlek in het openbaar bestuur.* Boom Lemma Uitgevers.

Van Twist, M., & Van der Steen, M. (2010). *Veranderende vernieuwing: Op weg naar vloeibaar bestuur – Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de Rijksdienst.* Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Van Zuydam, S., Karsten, N., Oostendorp, H., Hoogstad, M., & Van Kooten, F. (2018). Bekwaam, betrouwbaar en betrokken: Over de eigenschappen die volksvertegenwoordigers en bestuurders waarderen in medebestuurders. *Bestuurskunde*, *27*(3), 21–32.

Vancoppenolle, D., & Brans, M. (2010). Kabinetten als spil en het begijnhof voor de ambtenaren? Een vergelijkende analyse van de beleidsinteracties van kabinetsmedewerkers en ambtenaren in de Vlaamse beleidsvorming. *Res Publica,* 52(4), 483–510.

Vande Walle, B., & De Lange, S. L. (2025). Understanding the political party think tank landscape: A categorization of their functions and audiences. *Government and Opposition, 60*(1), 104–124.

Veerbeek, J., Van de Ven, C., & Woutersen, E. (2023). Lege glazen torens. *De Groene Amsterdammer*, *147*(9). https://www.groene.nl/artikel/lege-glazen-torens

Veerman, G.J. (2016). *Het amendement: een bedreiging voor de kwaliteit der wet?* Publicatiereeks Recht en Overheid nr.1. Den Haag: Academie voor Overheidsjuristen/Academie voor Wetgeving.

Velzing, E. J. (2013). *Innovatiepolitiek: Een reconstructie van het innovatiebeleid van het ministerie van Economische Zaken van 1976 tot en met 2010.* Delft: Eburon.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2019). *Kennis voor en van gemeenten.* Den Haag.

Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG). (2020). *Praktijkproef afwegingskader Omgevingsvisie.* Den Haag.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2022, 5 april). Subsidie in zicht voor lokale politieke partijen. https://vng.nl/nieuws/subsidie-in-zicht-voor-lokale-politieke-partijen

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2023a). *Stand van de uitvoering gemeenten 2023*. Den Haag.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). (2023b). *Aan de slag met participatie: Handreiking 2.0 voor de participatieverordening.* Den Haag.

Vickers, G. (1995). *The art of judgement: A study in policymaking.* Sage.

Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst. (2023). *Ambtelijk leiderschap met impact: Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van* DGABD *op de kwaliteit van de top van de Rijksdienst*.

Voerman, G. (2018). Living apart together? Denktanks en hun moederpartijen. In E. J. van Asselt, T. Brinkel, P. van der Burg, I. Bultman, & P. J. Dijkman (reds.), *Uit politieke overtuiging: Wetenschappelijk Instituut voor het* CDA, *1977-2017* (pp. 121– 133). Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Voerman, G., Hoogers, G., & Van Leunen, S. (2020). *Van Denemarken tot Duitsland: Regulering van politieke partijen in een aantal Westerse landen.* University of Groningen.

Vollaard, H. (red.). (2024). *Aansprekend en uitdagend. Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024*. Den Haag.

Vollaard, H., De Blok, L., Noordegraaf, M., Binnema, H., De Voogd, S., & Bakker, L. (2025). *Opleiding en ontwikkeling van ambtsdragers in gemeenten en provincies. Evaluatie en vooruitblik subsidieregelingen in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.* USBO Advies.

Vollaard, H., Jansen, G., Binnema, H., De Blok, L., Boogers, M., Dekker, P., & Den Ridder, J. (2023). *Democratie in de gemeente. Lokaal Kiezersonderzoek 2022.* Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON).

Vollaard, H., Van Rooij, L., & Vis, B. (2023). *De potentiële waarde van een-persoonsfracties in gemeenteraden*. Universiteit Utrecht.

Wagemans, F., Peters, S., Steenbekkers, A., & Hoff, S. (2023). *Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt. Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven.* Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Walsh, J. P., & Ungson, G. R. (1991). Organizational memory. *Academy of Management Review 16*(1), 57–91.

Ward, P., Schraagen, J. M., Gore, J., & Roth, E. M. (reds.). (2019). *The Oxford handbook of expertise.* Oxford: Oxford University Press.

Weggeman, M. (1997). *Kennismanagement: Inrichting en besturing van kennis-intensieve organisaties.* Scriptum Management.

Weggeman, M. (2000). *Kennismanagement: De praktijk*. Scriptum Management.

Weiss, C. H., & Bucuvalas, M. J. (1980). *Social science research and decision making.* New York: Columbia University Press.

Weller, P., Grube, D., & Rhodes, R. A. W. (2021). *Comparing cabinets: Dilemmas of collective government.* Oxford: Oxford University Press.

Werk aan Uitvoering. (2024). *Herijking*. https://www.werkaanuitvoering.nl/documenten/rapporten/2024/02/09/herijking-wau

Werkgroep versterking functies Tweede Kamer. (2021). *Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen.* Den Haag.

Wester, M. (2024). *Uitstroom van personeel: maatregelen van werkgevers*. UWV Arbeidsmarktinformatie en -advies.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2006). *Lerende overheid: Een pleidooi voor probleemgerichte politiek* (WRR-rapport nr. 75). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2014). *Met kennis van gedrag beleid maken* (WRR-rapport nr. 92). Den Haag.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 224 25-06-2025 12:17

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2020). *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving* (WRR-rapport nr. 103). Den Haag.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), (2021). *Opgave AI: De Nieuwe Systeemtechnologie* (WRR-rapport nr. 105). Den Haag.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2023). *Goede Zaken: Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen* (WRR-rapport nr. 107). Den Haag.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2024a). *Nederland in een fragmenterende wereldorde* (WRR-rapport nr. 109). Den Haag.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2024b). *Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies* (WRR-rapport nr. 111). Den Haag.

Wethoudersvereniging (2014). *Nederland Wethouderland.* Den Haag.

Wierenga, W. (2023). *De rolinvulling van overheidsjuristen: Een empirische studie naar de manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen.* Den Haag: Boom.

Wille, A. C. (2001). Politieke participatie en representativiteit in het interactieve beleidsproces. In J. Edelenbos, & R. Monninkhof (reds.), *Lokale interactieve beleidsvorming* (pp. 87–115). Lemma.

Willke , H. (1998). *Systemisches Wissensmanagement*. Stuttgart: Lucius & Lucius.

Wilson, D., & Game, C. (2002). *Local Government in the United Kingdom* (3rd edition). Palgrave Macmillan.

Winninghoff, M., & Bruins, G. (2017). *Representatie en niet-stemmen: burgers aan het woord. Een verkennend kwalitatief focusgroepenonderzoek.* Ferro Explore.

Wolf, S. P. M. (2022). *Nationale Parlementen in de Europese Unie: Een juridische vergelijking tussen het Nederlandse en Duitse parlement in Europese aangelegenheden.* Maastricht: Boom Juridisch.

Zandvliet, K., Ruis, A., & De Vleeschouwer, E. (2020). *Beloning specialisten bij het Rijk.* Seor BV & Intelligence Group.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 225 25-06-2025 12:17

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v4_NB.indd 226 25-06-2025 12:17

Rapporten aan de regering

Mens en klimaat. De kracht van sociale infrastructuur bij adaptie

(WRR-rapport nr. 112, 2025)

Nederlanders hebben te maken met een veranderend klimaat. Meer hitte, droogte, hevige neerslag en een stijgende zeespiegel kunnen de samenleving ontwrichten. Tot nu toe ligt de focus in het Nederlandse adaptatiebeleid vooral op fysieke beschermingsmaatregelen. Die zijn essentieel, maar niet voldoende. Voor de sociale factoren is in het beleid tot nu toe te weinig aandacht.
In dit rapport betoogt de wrr dat Nederland beter klimaatbestendig wordt wanneer de overheid niet alleen fysieke maatregelen neemt, maar ook inzet op sociale infrastructuur die mensen naar elkaar laat omkijken, hun onderlinge vertrouwen verhoogt, en handelingsperspectief biedt.

Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies

(WRR-rapport nr. 111, 2024)

Het mediasysteem ondergaat een radicale transformatie. Traditionele verdienmodellen verdwijnen, informatiestromen verschuiven en emotioneel aansprekende content voert online de boventoon. De WRR onderzoekt de gevolgen van deze ontwikkelingen voor de Nederlandse democratie. De WRR adviseert de overheid werk te maken van de nieuwe EU-regels voor platforms en grote onlinekanalen; aanbod van publiek belang online prominent vindbaar en zichtbaar te maken; de lokale journalistiek te versterken; en te regelen dat gebruikers – inclusief belangrijke spelers als politici – zich binnen dit nieuwe mediasysteem bewuster van hun verantwoordelijkheid gaan gedragen.

Europese vergrijzing in het vizier. Omgaan met pensioen- en begrotingsrisico's

(WRR- rapport nr. 110, 2024)

Vergrijzing zet de pensioenstelsels en economieën in de Europese Unie de komende decennia onder grote druk. Dat treft Nederland, omdat we via de Europese Unie, een gemeenschappelijke munt en handelsbetrekkingen nauw verbonden zijn met andere lidstaten. Nederland neemt daarbij een uitzonderingspositie in met relatief grote pensioenvermogens en juist beperkte vergrijzing. Dit rapport laat zien hoe uitdagingen op het gebied van pensioenen en vergrijzing kunnen leiden tot politieke, economische en maatschappelijke spanningen binnen de EU. Dat is schadelijk voor Europa en voor Nederland. Daarom moet Europese vergrijzing meer in het vizier komen van de Nederlandse politiek, beleid en samenleving.

Alle *Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeksen *Policy Briefs, Verkenningen* en *Working Papers* zijn beschikbaar via: www.wrr.nl/publicaties.

25-0177 WRR Deskundige Overheid Rapport_Binnenwerk-DRUK_156x234_v NB.indd 227 25-06-2025 12:17

Deskundige overheid

Bij de Nederlandse overheden werken over het algemeen slimme mensen. Toch gaan er regelmatig zaken mis waardoor de vakkundigheid van de overheid in twijfel wordt getrokken. Zijn er nog voldoende ambtenaren met verstand van zaken? Weten ze in de beleidstorens wel hoe het er in de uitvoering aan toegaat? Maakt de overheid zich niet te veel afhankelijk van consultancybureaus? Hebben volksvertegenwoordigingen wel voldoende kennis van zaken om hun wetgevende en controlerende taken goed te vervullen? Dit soort vragen komen regelmatig voorbij in debatten over het functioneren van de overheid. In dit rapport onderzoekt de WRR de staat van de deskundigheid van zowel de ambtelijke als de politieke onderdelen van de overheid op landelijk en gemeentelijk niveau.

Overheden moeten hun kennisbasis op een aantal punten *versterken*, bijvoorbeeld op het gebied van ICT. Ook moeten volksvertegenwoordigers beter inhoudelijk worden ondersteund. Daarnaast moeten overheden ook hun organisatie en werkwijzen *veranderen* om ervoor te zorgen dat de beschikbare deskundigheid zich daadwerkelijk vertaalt in deskundig handelen. De WRR adviseert om roulatiesystemen en loopbaanpaden van ambtenaren te herzien en verkokerde organisatiepatronen te doorbreken. Tot slot moet er een Commissaris voor de Rijksdienst komen om de ontwikkeling van deskundigheid op de lange termijn institutioneel te verankeren.

9 789083 499635 >

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID