

Discussienotitie deskundige overheid

Wetenschappelijke Raad voor
het Regeringsbeleid

28 februari 2024

WRR

Inhoud

1.	Aanleiding en vraagstelling	4
2.	Wat betekent deskundigheid?	5
3.	Deskundigheid als institutioneel vraagstuk	7
4.	Naar een deskundiger ambtelijk apparaat	8
4.1	HR-beleid	8
4.2	De positie van beleidsdenken en uitvoeringsexpertise	10
4.3	Verkokering indammen	13
5.	Naar een betere politieke sturing en benutting	15
6.	Tot slot	18
	Bijlage: relevante literatuur	19

Aard van dit stuk

Dit is een discussienotitie en geen adviesrapport. Dat wil zeggen: deze notitie presenteert diverse opties om te komen tot een deskundiger overheid, maar het zijn eerste ideeën en mogelijkheden, en nog geen definitieve aanbevelingen. Sommige hiervan zijn relatief bescheiden en concreet, andere meer ingrijpend en agenderend. Met deze eerste ideeën en mogelijkheden willen we de gedachten over een deskundiger overheid prikkelen en de discussie stimuleren. Op basis hiervan formuleren we in volgend stadium meer uitgewerkte voorstellen, die uit zullen monden in een adviesrapport.

Veel van wat in deze notitie staat, is relevant voor elke bestuursniveau in ons land, maar een aantal punten gaat specifiek over de landelijke overheid en 'Den Haag'. In een latere fase van het project zullen we ook ingaan op kwesties die juist specifiek zijn voor de deskundigheid bij lokale overheden.

De inhoud van deze notitie is gebaseerd op een uitgebreide reeks interviews met experts uit de wetenschap en de praktijk, aangevuld met literatuurstudie. Om de tekst compact te houden en het discussiekarakter van de notitie te onderstrepen, zijn in de tekst geen literatuurverwijzingen opgenomen. Wel geven we in de bijlage voor wie verder wil lezen een kort overzicht van relevante publicaties.

1. Aanleiding en vraagstelling

De laatste jaren staat de deskundigheid van de overheid hoog op de agenda. Hoewel Nederland op internationale ranglijsten van overheidsprestaties regelmatig tot de top behoort, had ons land zeker de laatste jaren te maken met grote beleidsmissers en uitvoeringsproblemen, variërend van een falend woon- en stikstofbeleid tot de toeslagenaffaire. Deze problemen hebben geleid tot fundamentele vragen over de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Ondertussen wordt de politieke omgeving van de overheid er niet makkelijker op. Enerzijds doet zich een stapeling voor van steeds weer nieuwe en verfijnder regelgeving die liefst morgen moet worden ingevoerd, anderzijds neemt de druk toe om fouten meteen te herstellen en risico's uit te sluiten. Mede daardoor is de politiek harder geworden en de toon van verantwoordingsdiscussies scherper. De dagelijkse gang van zaken wordt steeds meer bepaald door het incident van de dag en de crisis van de week, waardoor ambtenaren, bestuurders en politici nauwelijks aan de inhoud toekomen.

Daar bovenop komen grote en nieuwe opgaven, zoals de puzzel van ruimtelijke ordening in een land dat stuit op de natuurlijke en juridische grenzen van wat mogelijk en houdbaar is, de immense uitdagingen van de energietransitie en de klimaatadaptatie, de vraag hoe om te gaan met niet aflatende migratiestromen, de potentiële kansen maar ook bedreigingen van AI. Tegelijk mogen de traditionele overheidstaken en de reguliere publieke dienstverlening niet hieronder lijden. Die blijven evenzeer aandacht vragen.

Mede tegen deze achtergrond verschuiven (opnieuw) de opvattingen over de taken en de rol van de overheid. Lange tijd leek het parool dat de overheid inhoudelijk 'bescheiden' moest zijn, en markt en samenleving zo moest ordenen dat door het maatschappelijk krachtenspel vanzelf de goede oplossingen zou worden gerealiseerd. Maar de laatste jaren kijkt men weer nadrukkelijker naar de overheid voor oplossingen. Die moet (opnieuw) een actieve, richtinggevende en regisserende rol nemen bij de grote opgaven van dit moment. Maar kan het stelsel van overheden dat wij in Nederland kennen dat (nog) wel? Hebben Nederlandse overheden hiertoe de vereiste kennis en kwaliteiten in huis? En wordt daarvan de politiek-bestuurlijke beleidsvorming ook optimaal gebruik gemaakt?

Daarmee komen we op de hoofdvraag van dit project:

Hoe kan worden bewerkstelligd dat Nederlandse overheden beschikken over en gebruik maken van de kennis en vaardigheden die zij nodig hebben om de hen toebedeelde taken goed uit te voeren?

2. Wat betekent deskundigheid?

Deskundigheid is een noodzakelijke voorwaarde voor een overheid die op haar taken berekend wil zijn. Maar wat houdt ‘deskundigheid’ precies in?

De deskundigheidsmix

Er bestaat niet één soort deskundigheid, er zijn er vele. In de tabel hieronder staat een overzicht van essentiële deskundigheden, uitgesplitst naar kennis en vaardigheden, en naar de vraag of het gaat om de *vorming* van plannen en beleid of om de *realisatie en uitvoering* ervan.

	Beleids- en planvorming	Realisatie en uitvoering
Kennis	<p><i>Technische en juridische vakkennis</i></p> <p>Hoe kan je de gestelde doelen het beste verwezenlijken? Welke interventies werken wel en niet, met welke mogelijke neveneffecten? Wat zijn relevante rechtsstatelijke vereisten en hoe kunnen die het beste worden gehonoreerd?</p> <p><i>Kennis van burgers en het beleidsveld</i></p> <p>Wat zijn de situatie, motieven en belangen van de betrokken burgers en/of professionals? Wie zijn de betrokken (institutionele) actoren/stakeholders? Wat zijn relevante processen, hoe liggen de krachtsverhoudingen, hoe lopen de hazen?</p>	<p><i>Praktische doelgroepenkennis</i></p> <p>Wat weten en kunnen de doelgroepen met betrekking tot het onderwerp in kwestie, en wat zijn mogelijke verschillen of beperkingen hierbij? Hoe werkt regelgeving op hen uit en waarom? Hoe verhoudt dit zich tot de beginselen van behoorlijk bestuur?</p> <p><i>Implementatie- en realisatiekennis</i></p> <p>Hoe vertaal/concretiseer je plannen en beleid succesvol in (ICT-)systemen en producten, en wat heb je daarvoor nodig? Welke aanbieders zijn er op de markt en met welke kwaliteiten? Wat kunnen zij leveren en onder welke voorwaarden?</p>
Vaardigheden	<p><i>Procesmanagement</i></p> <p>Vaardigheid om een dossier verder te brengen, en om duurzame samenwerking tot stand te brengen in een netwerk van actoren met tegengestelde belangen.</p> <p><i>Sensitiviteit en responsiviteit</i></p> <p>Vaardigheid om wensen en signalen van relevante actoren op te vangen, correct te duiden en passend op te reageren.</p>	<p><i>Project-/programmamanagement</i></p> <p>Vaardigheid in implementatie- en uitvoeringsprocessen bij complexe opgaven met vele actoren, onderaannemers en systemen. Hoe hou je een project binnen de tijd en binnen het budget?</p> <p><i>Improvisatievermogen en veerkracht</i></p> <p>Vaardigheid om bij acute problemen, tegenslagen of rampen op te schakelen en te versnellen, en actief en adequaat de juiste acties te nemen.</p>

Dit schema maakt duidelijk dat het onmogelijk is om algemene uitspraken te doen over ‘de’ deskundigheid van ‘de’ overheid of ‘de’ ambtenaar. Ook is het te simpel om het debat te reduceren tot een eenvoudige tegenstelling tussen ‘inhoudelijke kennis’ versus ‘procesmanagement’, alsof er maar twee typen van deskundigheid zouden bestaan.

Het is beter om te denken in termen van de deskundigheidsmix bij een bepaald overheids-onderdeel. Vaak zullen er vele soorten kennis en vaardigheden van belang zijn, die ook verspreid zijn over vele personen en afdelingen. De relevante vraag is steeds tweeledig: past de *aanwezige* deskundigheidsmix bij de opgaven van dat overheids-onderdeel, en wordt de aanwezige deskundigheid ook daadwerkelijk *benut*?

Luisteren, leren en oordelen

Hoe deskundig een individu of organisatieonderdeel ook is, het blijft essentieel om steeds weer te luisteren en te leren. Deskundigheid impliceert welhaast per definitie de bereidheid en het vermogen ook de grenzen van het eigen weten en kunnen te zien, en de eigen inzichten en ervaringen te toetsen aan en verrijken met die van anderen, zowel professioneel betrokkenen als de uiteindelijke doelgroep van beleid en de uitvoering daarvan. Een deskundige overheid heeft dit luisteren en leren tot vast onderdeel van haar processen gemaakt.

Tot slot, onmisbaar is wat misschien wel de hoogste vorm van deskundigheid is, te weten een goed oordeel. Als we alles in overweging nemen – onze kennis over wat werkt, de specifieke kenmerken van de situatie, de vereisten van rechtsstatelijk handelen, de onzekerheden die er altijd blijven – als we dat allemaal in overweging nemen, *wat is dan de beste handelswijze*? Dit vraagt om het vermogen het geheel te overzien en alle puzzelstukjes te combineren. Een deskundige overheid beschikt ook over goede ‘mixers’: mensen of onderdelen die alle bestanddelen weten te verbinden en weten te komen tot een wijs oordeel over ‘wat te doen’.

Conclusie

Deskundigheid gaat over meer dan alleen individuele personen en hun kwaliteiten. Het gaat ook om de vraag of hun deskundigheid daadwerkelijk wordt benut, of er wordt geluisterd naar en geleerd van anderen, en of het geheel samenvloeit en uitmondt in een goed oordeel over ‘wat te doen’. Dit alles wordt sterk bepaald door de wijze waarop de betreffende overheids-onderdelen zijn georganiseerd en worden aangestuurd. Daarmee is deskundigheid dus ook een kenmerk van de organisatie als geheel.

3. Deskundigheid als institutioneel vraagstuk

Waarom zijn er problemen met de deskundigheid van Nederlandse overheden? Vaak is de eerste reactie om te kijken naar de *personele* dimensie. Er zouden in de afgelopen jaren bijvoorbeeld veel deskundige mensen zijn wegbezuinigd of vertrokken, de overheid zou inhoudelijk of arbeidsvoorwaardelijk geen aantrekkelijke werkgever meer zijn, de snelle rolatie zou de opbouw van kennis en ervaring in de weg staan, en de aandacht zou te veel liggen op procesvaardigheden in plaats van inhoudelijke kwaliteiten. In deze analyses hebben we dus te maken met een *human resources*-vraagstuk (HR). En hier schuilt dan ook de oplossing: als overheden nu maar zorgen dat zij weer de juiste mensen aannemen of opleiden, en als zij nu maar zorgen dat die mensen op de juiste plekken terechtkomen (of blijven zitten), komt het allemaal goed.

Deze focus op de personele dimensie is absoluut relevant maar inherent beperkt. Dat volgt uit de analyse in de vorige paragraaf, en ook studies over bestuurlijk falen laten ook zien dat de deskundigheid die wél bij overheden aanwezig is, lang niet altijd wordt *benut*, bijvoorbeeld omdat de afstand tussen beleid en uitvoering te groot is geworden, het samenspel tussen de politieke en ambtelijke delen van overheden niet goed verloopt, de cultuur binnen bepaalde overheden iedere tegenspraak smoort, of omdat alle tijd wordt opgeslokt door de crisis van het moment. Goede kwaliteit op individueel niveau vertaalt zich lang niet altijd in goede kwaliteit op het niveau van de organisatie als geheel.

Het gaat dan niet om een *personele* maar om een *institutionele* problematiek. Die komt deels voort uit kenmerken van de organisatie, zoals de verkokering tussen overheids-onderdelen en het hele palet aan beloningsmechanismen en geschreven en ongeschreven regels. Een belangrijk element hiervan is dat de uitvoering veelal 'op afstand' is geplaatst, waardoor expertise op het gebied van de uitvoering en signalen over negatieve effecten op burgers de bestuurders of volksvertegenwoordigers niet of te laat bereiken. Maar deels gaat het ook om politieke factoren. De ambtelijke zijde van de overheid kan nog zo deskundig zijn op het gebied van inhoud en uitvoering, als de politiek ervoor kiest deze expertise niet te benutten, kan dat zijn weerslag hebben op de taakuitoefening.

Bij deze institutionele dimensie hoort een ander soort oplossingen. Het gaat dan om veranderingen in de wijze waarop de overheid is georganiseerd, inclusief de wijze waarop budgetten en verantwoordelijkheden worden toebedeeld. In de volgende twee paragrafen dragen we hiervoor een aantal mogelijke denkrichtingen aan.

4. Naar een deskundiger ambtelijk apparaat

De eerste set van paden op weg naar een deskundige overheid heeft betrekking op de ambtelijke diensten. We noemen drie mogelijke richtingen, waarbij de eerste betrekking heeft op het HR-beleid, en de andere twee op hoe het ambtelijk apparaat institutioneel is ingericht.

4.1 HR-beleid

Op een aantal plaatsen zijn er momenteel reëel tekorten aan deskundig personeel, bijvoorbeeld omdat voorheen afgestoten taken terugkeren (ruimtelijke ordening), de overheid wordt geconfronteerd met nieuwe opgaven (energiedomein), of bij cruciale functies de overheid al jaren kampt met een tekort aan vitale kennis (digitalisering).

Dit roept de vraag op hoe aantrekkelijk de overheid als werkgever is. Voor een deel wordt dat bepaald door de inhoud van het werk, bijvoorbeeld door hoeveel ruimte iemand krijgt om zijn of haar professie zo goed mogelijk uit te voeren en zich te ontwikkelen. Zeker in een krappe arbeidsmarkt is het de vraag of de overheid zich op gebied van inhoudelijke aantrekkelijkheid voldoende kan meten met andere sectoren en, zo nee, of dat wellicht beter kan. Een mogelijke route is om meer ruimte te scheppen voor ambtelijk professionele oordeelsvorming en handelen, uiteraard binnen de kaders van de productieve politiek-ambtelijke verhoudingen.

Voor een ander deel wordt de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever bepaald door materiële beloning. Hier geldt dat voor bepaalde expertises de markt aanmerkelijk hogere inkomens biedt. Onderzoek laat zien dat sinds de invoering van de Wet Normering Inkomens 2 (2015) de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever is afgenomen voor mensen in de hoogste functies. Het is daarom de vraag of strikt vasthouden aan de huidige beloningsnormen hier wel verstandig is.

Loopbanen

Moeten er in de ambtelijke top vooral procesmanagers met politieke sensitiviteit zitten, mensen die goed weten hoe bewindslieden een plan of voorstel zonder kleerscheuren naar de eindstreep kunnen brengen? Of juist vakdeskundigen die het onderwerp inhoudelijk tot in de puntjes beheersen? In plaats van kiezen voor óf het een óf het ander, is ook denkbaar om in te zetten op een ‘twee paden systeem’ voor ambtelijke functies:¹

¹ Met dank aan dr. Johan Christensen (Universiteit Leiden) voor deze suggestie.

- sommige (top)ambtenaren volgen een carrièrespoor dat sterk aansluit op het huidige profiel, waarin algemene proces- en managementvaardigheden centraal staan;
- andere (top)ambtenaren volgen een carrièrespoor waarin juist geavanceerde vakinhoud en veldexpertise centraal staan.

Uiteraard zal dit geregeld leiden tot situaties waarin (top)ambtenaren het onderling oneens zijn: de op processen, relaties en bestuurlijke sensitiviteit gerichte mensen bepleiten het één, de inhoudelijk gerichte mensen het ander. Dat hoeft geen probleem zijn, integendeel. Succesvolle praktijken kenmerken zich niet door een frictieloos groepsdenken, maar door een robuuste omgang met de voor goede afwegingen noodzakelijke botsingen tussen perspectieven en belangen. Men zou zelfs kunnen betogen dat ‘slimme instituties’ opzettelijk zo zijn ingericht dat de belangrijkste conflicten niet worden weggedrukt, maar opstijgen naar het hoogste niveau, zodat zij tot articulatie en expressie komen bij de bewindslieden of bestuurders die uiteindelijk de besluiten moeten nemen.

Beloningsprikkel

De aanwezigheid van deskundige medewerkers is op zichzelf niet genoeg. Het gaat er ook om hun kennis en vaardigheden te benutten. Diverse processen op de werkvloer lijken dat echter in de weg te staan, omdat formele en informele beloningsprikkel verkeerd zijn ingericht. Voor het raadplegen en overdenken van ambtelijke expertise is vaak geen tijd, temporiseren en tegenspraak worden ook niet beloond, beleid staat in hoger aanzien dan uitvoering, en de eigen koker gaat altijd voor op departements-overstijgende opgaven.

Om dit soort patronen te doorbreken, wil men nog wel eens pleiten voor een ‘cultuuromslag’ en ‘het tonen van lef’ om te komen tot ‘een andere overheid’. Dat soort initiatieven maken echter weinig kans – of kunnen zelfs schadelijk uitpakken – als de onderliggende structuur van beloningsprikkel niet wordt aangepakt. De meest logische route hiertoe zijn de criteria voor functiewaardering en beloning. Wat zouden bijvoorbeeld de effecten zijn als ‘verrijkende en integratieve competenties’ zoals luisteren, verbinden en goed oordelen expliciet worden vastgelegd als criterium voor waardering en beloning (in termen van salaris en carrièreperspectief)? Tegelijk moet worden opgemerkt dat de potentie van dit soort aanpassingen in formele criteria voor

waardering en beloning sterk wordt beperkt door de wijze waarop momenteel de ministeriële verantwoordelijkheid wordt ingevuld. We komen hier later op terug.

Samenvattend: discussiepunten HR-beleid

- Hoe kan de overheid aantrekkelijker worden als werkgever, met name inhoudelijk? Bij welke tekorten is versoepeling van de Wet Normering Inkomens 2 geboden?
- Is een ‘twee paden systeem’ met enerzijds meer procesmanagement gerichte loopbanen en anderzijds meer vakinhoudelijke loopbanen haalbaar? Hoe dit te organiseren en verankeren?

Hoe kan in formele beloningsmechanismen meer ruimte worden gecreëerd voor honoreren van inhoudelijke kennis en benutting daarvan, en voor de kunst van het verbinden en integreren van alle verschillende relevante expertises?

4.2 De positie van beleidsdenken en uitvoeringsexpertise

Zoals gezegd, gaat het om meer dan alleen personeelsbeleid. De wel aanwezige kennis wordt lang niet altijd benut. We doen hieronder enkele suggesties om dit te verbeteren: één over de positie van de beleidsvorming, en één over de positie van de uitvoering.

Meer ruimte voor ambtelijk denkvermogen

Steeds meer lijkt de ophef van het moment de agenda van beleidsmakers te dicteren, en steeds meer tijd lijkt op te gaan aan het blussen van brandjes en beschermen van de bewindslieden. Een overheid kan nog zoveel inhoudelijke deskundigheid in huis halen, als die deskundigheid niet op enige wijze wordt ‘afgeschermd’ van deze hectiek, zal zij geen verschil maken. De vraag is daarom hoe zodanige voorzieningen kunnen worden getroffen dat er:

- *toch* ambtelijk voldoende ruimte overblijft voor inhoudelijke exploratie en planontwikkeling, liefst ook voorbij de korte termijn van de lopende kabinetsperiode, en een zekere beleidsportfolio-opbouw kan plaatsvinden;
- *zonder* dat wat ambtenaren bedenken meteen de politieke hectiek wordt ingetrokken, elk onderdeel van deze portfolio meteen wordt gezien als actueel beleidsvoornemen, en dus onder het kritisch politiek-journalistieke vergrootglas komt te liggen.

Om dit te bevorderen, valt te overwegen om meer ruimte te creëren voor ‘beleidsmatig denkvermogen’ op enige afstand van de dagelijkse politiek, gericht op de ontwikkeling

van kansrijke en realistische beleidsalternatieven, zonder bij voorbaat te worden beperkt door de politieke opportuniteit van het moment. Deze ruimte zou bij voorkeur institutioneel geborgd moeten worden, mogelijk door aan het betreffende overheidsonderdeel bepaalde rechten tot zelfstandige rapportage of publicatie toe te kennen. Hiermee ontstaat ook een logische schakel tussen enerzijds de politieke kernen, die zich vooral richten op de gebeurtenissen en hectiek van alledag, en anderzijds de planbureaus en adviesraden, die zich vooral richten op gedegen onderzoek, maatschappijanalyse en langetermijnadvisering. Een goede roulatie is bij dit voorstel één van de sleutels tot succes: ambtenaren moeten moeiteloos (tijdelijk) kunnen doorstromen naar deze ruimte voor ‘beleidsmatig denkvermogen’ op enige afstand en *vice versa*. Het model is: één voet binnen de deur, één voet buiten de deur.

Meer contact en interactie met de uitvoering

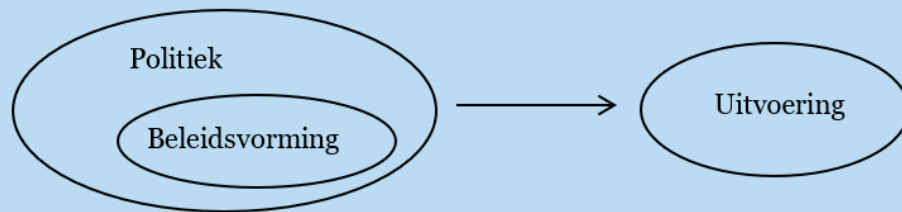
In de wereld van de uitvoering bestaat veel deskundigheid. Te denken valt aan kennis en ervaring op het gebied van implementatie: hoe snel kunnen nieuwe plannen en regels worden ingevoerd en onder welke voorwaarden? Ook valt te denken aan kennis van burgers en de effecten van beleid: hoe ‘doenlijk’ zijn de regels, welke onbedoelde effecten kunnen mogelijk optreden? De ervaring leert echter dat, zeker sinds de uitvoering ‘op afstand’ is gezet, die deskundigheid vaak niet of te laat terecht komt bij beleidsmakers, of daar weinig gewicht in de schaal legt.

De verhouding tussen beleidsvorming en uitvoeringspraktijk dient daarom zodanig te worden heringericht dat expertise op gebied van de uitvoering eerder en nadrukkelijker een plaats krijgt in de beleidsvorming. Hierbij verdienen twee stappen de aandacht: die van leefwereld naar de wereld van de uitvoering, en die van de wereld van de uitvoering naar die van politiek en beleid. Het is een tweetrapsraket. Voor alle duidelijkheid: bij een dergelijke herinrichting gaat het niet om het letterlijk (organisatorisch of fysiek) weer ‘terughalen’ van de uitvoering, maar om veranderingen in contactpatronen en routines voor beleidsvorming. Denkbaar is ook meer roulatie van ambtenaren tussen beleidskern en uitvoeringsorganisatie. Dit raakt aan de eerdergenoemde (formele en informele) beloningsprikkels. Velen ervaren een verschil in waardering en beloning tussen werken in de beleidsvorming en werken in de uitvoering. Als dat verschil kleiner zou worden, kan dat de roulatie makkelijker maken.

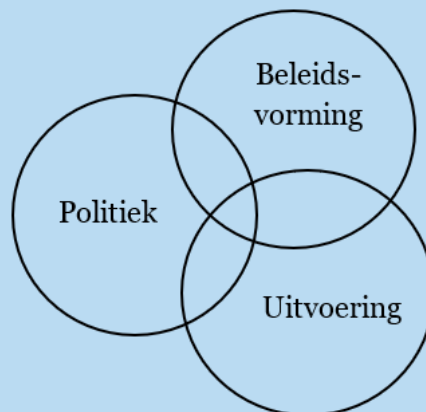
Twee denkmodellen

De suggesties uit deze paragraaf vatten we samen in de onderstaande twee denkmodellen.

Huidige situatie: Haagse beleidsdepartementen en de logica van het compromis domineren de beleidsvoorbereiding, uitvoeringsexpertise bevindt zich op het tweede plan.



Nieuwe situatie: meer vrije ruimte voor 'beleidsmatig denkvermogen' in combinatie met een eerdere en intensievere 'aankoppeling' van uitvoeringsexpertise.



Strategisch rouleren

De twee voorgaande punten suggereren een ander roulatiemodel voor ambtenaren dan nu gangbaar is, namelijk een model dat wordt gekenmerkt door:

- minder wisselen van het ene beleidsdomein naar het (totaal) andere beleidsdomein;
- meer wisselen binnen één beleidsdomein tussen 1) de wereld van beleidsdenken en portfolio-ontwikkeling; 2) de wereld van beleidsuitvoering; 3) de wereld van het politiek handwerk en het soms onvermijdelijke crisismanagement.

Misschien zouden we de term ‘strategisch rouleren’ moeten introduceren: een vorm van rouleren met een doelgerichte en consistente opbouw van een passende deskundigheidsmix voor een specifiek domein of ambtelijk systeem.

Samenvattend: discussiepunten beleid, uitvoering en expertise

- Hoe zorgen (en borgen) we dat ruimte wordt gecreëerd voor inhoudelijk beleidsdenken dat enerzijds voldoende is afgeschermd van de politieke hitte, maar anderzijds voldoende dicht bij de politieke kernen staat om vlotte vertaling in concrete beleidsvoorstellen mogelijk te maken?
- Hoe zorgen (en borgen) we dat expertise op gebied van uitvoering eerder en beter zijn weg vindt naar de beleidsvorming, zonder de complete organisatiestructuur van de overheid weer overhoop te halen?
- Hoe bouwen we een systeem waarin ambtenaren ‘strategisch rouleren’ tussen de beleidsvorming en uitvoering binnen (min of meer) dezelfde beleidskolom?

4.3 Verkokering indammen

Een belangrijke hobbel voor de benutting van ambtelijke deskundigheid is het probleem van verkokering: institutionele grenzen verhinderen dat kennis en ervaring van de ene afdeling of koker goed doorstromen naar de andere. Soms wordt die doorstroming vanwege belangtegenstellingen zelfs actief tegengewerkt. Al zo lang als het probleem van verkokering bestaat, proberen allerhande verbinders en coördinatoren de vereiste kennis en kunde toch 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.

Wellicht is het tijd te erkennen dat het probleem niet kan worden opgelost 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, blijft het behelpen. Als daarentegen geldstromen en verantwoordingslijnen meer worden gekoppeld aan opgaven in plaats van de traditionele beleidsdomeinen, ontstaan ook meer prikkels tot domeinoverstijgende samenwerking en daadwerkelijk collegiaal bestuur.

Uiteraard is dit makkelijker voorgesteld dan gedaan. Het kan betekenen dat het principe van ministeriële verantwoordelijkheid anders moet worden ingevuld of dat de indeling van begrotingshoofdstukken anders moet. Inmiddels zijn de problemen echter dusdanig dat zulke aanpassingen serieus moeten worden overwogen. Critici zullen wellicht tegenwerpen dat elke nieuwe indeling op den duur tot weer nieuwe kokers leidt. Dat is inderdaad mogelijk, maar nog geen reden om bij voorbaat alles bij het oude te laten. De cruciale vraag is deze: uitgaande van de grote opgaven waarvoor de samenleving tegenwoordig staat, welke kokers vinden we dan 'het minste erg'? Zijn de huidige kokers, die hun oorsprong vonden in de wereld van een eeuw geleden, nog steeds 'de beste kokers'? Het feit dat het aantal ministers zonder portefeuille (projectministers) al jaren oploopt tot inmiddels wel acht, doet een negatief antwoord vermoeden.

Eén en ander hangt samen met de wijze waarop de Nederlandse rijksoverheid is ingericht, met weinig centrale leiding en sterk autonome organisatieonderdelen. Wie terugschrikt voor aanpassingen in de ministeriële verantwoordelijkheid en begrotingshoofdstukken, kan ook overwegen meer regievoerende bevoegdheden toe te kennen aan het ministerie van Algemene Zaken – misschien niet op alle, maar wel op een aantal kokerdoorsnijdende of overstijgende problemen. Hiermee verwant is ook het idee van een algemene rijksdienst: een centrale eenheid van (top)ambtenaren die niet verbonden zijn aan een specifiek departement maar al naar gelang de omstandigheden inzetbaar zijn voor verschillende beleidsopgaven. Overigens zijn ook deze ideeën allesbehalve nieuw, maar tot op heden is het niet verder gekomen dan ideeën. Veranderingen in de aard van de grote opgaven voor de overheid (zie paragraaf 4.1) kunnen reden zijn ze toch opnieuw in overweging te nemen.

Samenvattend: discussiepunten ontkokering

- Hoe komen we tot een zodanige invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid en een zodanige toedeling van budgetten dat de traditionele kokers daadwerkelijk worden overstegen, en alle deskundigheid daadwerkelijk effectief kan worden ingezet voor opgavegericht werken en collegiaal bestuur?
- Is het raadzaam om de regievoerende capaciteit van het ministerie van Algemene Zaken te versterken? Vergt dit ook meer centraal gepositioneerde ambtelijke capaciteit en deskundigheid?

5. Naar een betere politieke sturing en benutting

In hoeverre de deskundigheid van het ambtelijk apparaat daadwerkelijk wordt benut, hangt ook af van de politiek. Twee aspecten zijn hierbij van belang: hoe makkelijk ambtelijke deskundigheid haar weg weet te vinden naar de politiek, en hoe deskundig de politiek zélf is. Zeer grote verschillen in kennis en ervaring tussen ambtenarij enerzijds en politieke actoren anderzijds kunnen een obstakel zijn. Hieronder werken we deze analyse verder uit voor het rijksniveau.

De stroom van deskundigheid naar de politiek

We beginnen met een oude bekende: de ‘Oekaze Kok’ uit 1998. Deze ‘aanwijzing’ heeft het aanmerkelijk lastiger gemaakt voor parlementsleden om een direct beroep te doen op ambtelijke deskundigheid. In 2020 zijn deze regels iets versoepeld, maar de eerste signalen zijn dat de problemen daarmee nog niet de wereld uit zijn. Te overwegen valt om op het gebied van feitelijke informatievervalsing de regels verder te versoepelen, daarbij uitgaande van vertrouwen in het normbesef en de professionaliteit van ambtenaren. De hoogste ambtenaar in de betreffende bestuurscontext zou expliciet kunnen worden gepositioneerd als hoeder van de normen voor goed ambtelijk-politiek verkeer.

Een andere mogelijkheid is de instelling van gemengd samengestelde commissies die regering en parlement adviseren over belangrijke maatschappelijke vraagstukken en beleidsdossiers. Nederland kent een rijke cultuur van adviesorganen en ad-hoc adviescommissies voor allerhande maatschappelijke kwesties. Die commissies zijn echter bijna altijd eenzijdig van samenstelling: ze bestaan óf uit alleen representanten van samenleving en wetenschap (de klassieke Nederlandse adviescommissie), óf alleen uit ambtenaren (bijvoorbeeld een ambtelijke heroverwegingsgroep), óf alleen uit Kamerleden (bijvoorbeeld een parlementair onderzoek). Het valt te overwegen vaker te kiezen voor commissies die gemengd van samenstelling zijn — dus met zowel parlementariërs, maatschappelijke vertegenwoordigers, onafhankelijke experts als ter zake deskundige ambtenaren — en die voldoende tijd en middelen krijgen om grondig onderzoek te doen en tot een bezonnen oordeel te komen. In Noorwegen is dit bijvoorbeeld een veel gebruikte figuur. Dergelijke commissies kunnen adviseren nog voordat het bestuur al een in politiek beton gegoten beleidsontwerp aan de volksvertegenwoordiging heeft gepresenteerd.

De deskundigheid van het parlement

Ook als het gaat om de deskundigheid van de volksvertegenwoordiging zelf, kunnen we beginnen met een oude bekende: de internationaal gezien relatief bescheiden ondersteuning en onderzoekscapaciteit van het parlement en politieke partijen. Al vaker is ervoor gepleit deze te versterken hiervan, zowel via de route van de griffie (en de Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer) als via fractie-assistenten. Daaraan is recent een kleine impuls geven, maar er is meer nodig.

De vraag is echter of anno heden alleen een ‘extra dosis ondersteuning’ nog wel genoeg is. Het probleem lijkt inmiddels fundamenteeler van aard, en geworteld in de (internationaal gezien) bescheiden omvang van het Nederlandse parlement, het zeer grote aantal partijen in dat parlement, en de steeds kortere zittingsduur van parlementsleden. De combinatie van die omstandigheden maakt dat bij elke partij een gering aantal Kamerleden een groot aantal dossiers moet bijhouden, waardoor het welhaast per definitie onmogelijk is zich werkelijk te verdiepen in de materie. Vervolgens is de tijd die een Kamerlid heeft om in het debat zijn of haar punt te maken, ook nog eens zeer beperkt. De opgebouwde deskundigheid gaat bovendien snel weer verloren, waarna een nieuwe lichter Kamerleden van voren af aan kan beginnen.

Er zijn twee wegen om tegenwicht te bieden op dit probleem. Eén mogelijkheid is het Nederlandse parlement flink te vergroten, zodat de taken niet over slechts 150 respectievelijk 75 Kamerleden hoeven te worden verdeeld, maar bijvoorbeeld over het dubbele. Een andere mogelijkheid is het aantal partijen te verkleinen, bijvoorbeeld door een hogere kiesdrempel in te stellen of door de regels te veranderen voor afsplitsing van parlementariërs: wie tussentijds zelf uit een fractie stapt, verliest ook bepaalde faciliteiten of moet zelfs zijn of haar zetel inleveren.

Concluderend

Zeker die laatste maatregelen zijn verstrekkend. Wat hierin gekozen moet worden, is niet aan wetenschappers, maar aan samenleving en politiek om te bepalen. Daarbij zijn overwegingen rondom deskundigheid één relevante factor maar zeker niet de enige. Zo is de grote toegankelijkheid van het Nederlandse parlement voor nieuwe partijen een groot goed.

Op deze plaats willen we echter een ding opmerken: wie echt meters wil maken op het gebied van een deskundige overheid, moet de aandacht niet beperken tot alleen

ingrepen in het ambtelijk systeem. Wat er binnen dat systeem gebeurt (of niet gebeurt), wordt namelijk sterk beïnvloed door de krachten vanuit de politieke omgeving. Daarom moeten ook die in het verhaal worden betrokken. En zeker voor een *discussienotitie* geldt dat daarbij geen enkel onderwerp bij voorbaat taboe mag zijn.

Samenvattend: discussiepunten politieke sturing en benutting

- Welke volgende stappen om de richtlijn voor contacten tussen ambtenaren en Kamerleden te versoepelen zijn wenselijk en reëel?
- Hoe kunnen ‘gemengde commissies’ met zowel politici als ambtenaren praktisch worden gerealiseerd? Welke vraagstukken zijn kandidaat voor (experimenteren met) dergelijke commissies?
- Moet het parlement groter en/of het aantal fracties kleiner? Welke overwegingen zijn hierbij van belang?

6. Tot slot

Zoals op de eerste pagina gezegd, is dit een discussienotitie en geen adviesrapport. We horen graag wat anderen vinden van de analyse, ideeën en suggesties die we hierin noemen.

Eén ding staat voor ons echter wel vast. De weg naar een deskundiger overheid vergt méér dan alleen maar de juiste mensen in dienst kunnen nemen, weloverwogen systemen van loopbaanontwikkeling of sleutelen aan de Algemene Bestuursdienst (ABD) en zijn 3-5-7-systematiek. Het politieke debat gaat momenteel vooral over de *personele* dimensie van het vraagstuk, maar die invalshoek is te beperkt. Minstens zo belangrijk is de *institutionele* dimensie: zijn overheden en hun onderdelen zo georganiseerd dat zij de aanwezige deskundigheid ook daadwerkelijk benutten? Vertaalt individuele kwaliteit zich ook daadwerkelijk in collectieve kwaliteit?

Dat is waar het uiteindelijk om gaat. Daarmee is dit een opgave die zich niet beperkt tot de jurisdictie van afdelingen personeelsbeleid. Er is werk aan de winkel voor de *hele* overheid.

Bijlage: relevante literatuur

Drie recente publicaties van Haagse adviesinstanties waarin de deskundigheid van de overheid wordt besproken zijn deze:

- Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (AWTI). (2021). Rijk aan kennis – Naar een herwaardering van kennis en expertise in beleid en politiek.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). (2022). Gezag herwinnen – Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur. Den Haag.
- ABDTOPconsult. (2023). Kennisrijk samenwerken – Verkenning Rijksbrede kennisfunctie.

Over de Algemene Bestuursdienst (ABD)

Enkele jaren geleden is de ABD geëvalueerd. De eerste twee titels hieronder zijn het evaluatierapport en de kabinetsreactie daarop, de derde titel gaat over de wervingskracht van de ABD.

- Noordegraaf, M., Schiffelers, M.-J., Van Harten, J., & Van Dorp, E. J. (2020). *Kwaliteit van mobiliteit: De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)*. USBO advies.
- Kabinetsreactie inzake onderzoeksrapport over stelsel Algemene Bestuursdienst (ABD). Tweede Kamer. Vergaderjaar 2020–2021, 31 490, nr. 295.
- Van den Berg, C. (2019). *Een toekomstbestendige topmanagementgroep. Naar een groter aantal beschikbare kandidaten*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Over de ambtelijke dienst en zijn functioneren in het algemeen

Om de paar jaar brengt het Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) de publicatie *Staat van de Ambtelijke Dienst* uit over de ontwikkelingen bij de overheid. Hieronder staat de titel van de zesde editie. Een andere bron met veel informatie is de tweejaarlijkse *Staat van het bestuur* die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitbrengt. Een nieuwe loot aan de stam is *De staat van de uitvoering*, die recent voor het eerst is verschenen.

- Van der Meer, F. (Red.). (2023). *Staat van de Ambtelijke Dienst (STAD) 2023: bouwen aan vertrouwen*. Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2023). *Staat van het bestuur*.

- Stuurgroep Staat van de Uitvoering. (2023). *Staat van de uitvoering 2022*.

Rapporten en adviezen over de (rijks)overheid

Er zijn in de afgelopen decennia vele kleine en grote adviezen verschenen over (veranderingen in en herinrichting van) het openbaar bestuur, teveel om hier allemaal op te noemen. Enkele belangrijke waren:

- Commissie hoofdstructuur rijksdienst (commissie-Vonhoff). (1980). *Elk kent de laan, die derwaarts gaat*. Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (commissie-Wiegel). (1993). *Naar kerndepartementen. Kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst*.
- Overleg van Secretarissen-Generaal. (2006). *In dienst van het Rijk. Naar een volgende fase van vernieuwing van de rijksdienst*.

Ministeriële verantwoordelijkheid

Specifiek over het punt van ministeriële verantwoordelijkheid verdienen deze twee publicaties vermelding:

- Commissie-Scheltema. (1993). *Steekhoudend ministerschap*. Kamerstukken II 1992/93, 21427, nrs. 40-41.
- Raad van State. (2020). *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*.

WRR-Publicaties

Tot slot drie eerdere WRR-publicaties over de materie van deze discussienotitie:

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2000). *Het borgen van publiek belang*, Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2006). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2010). *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen*.

Colofon

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Buitenhof 34

Postbus 20004

2500 EA Den Haag

070-356 46 00

info@wrr.nl

wrr.nl

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2024

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. (2024). *Discussienotitie deskundige overheid*. Den Haag: WRR