

Een deskundige overheid

Leren van buitenlandse succeservaringen

Paul 't Hart
Meike Bokhorst
Godfried Engbersen
Michel van Duijnen
Adriaan de Jonge
Will Tiemeijer

WRR

De serie 'Working Papers' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle Working Papers is te vinden op www.wrr.nl.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

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

Vormgeving binnenwerk: DDK, Utrecht
Working Paper nummer 55

E-ISBN: 978-90-832908-4-3

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2023

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.

Een deskundige overheid

Leren van buitenlandse succeservaringen

Paul 't Hart
Meike Bokhorst
Godfried Engbersen
Michel van Duijnen
Adriaan de Jonge
Will Tiemeijer

WRR

Inhoudsopgave

	Ten geleide	7
1.	Inleiding	8
2.	Werkzame deskundigheid: bestanddelen en voorbeelden	11
3.	Leren van effectieve deskundigheidspraktijken: discussie	24
	Referenties	28

Ten geleide

Het WRR Working Paper *Een deskundige overheid: Leren van buitenlandse succeservaringen* is geschreven door de leden van de projectgroep De Deskundige Overheid: de raadsleden Paul 't Hart en Godfried Engbersen en de stafleden Meike Bokhorst, Michel van Duijn, Adriaan de Jonge en Will Tiemeijer. Het beschrijft de organisatie en borging van deskundigheid in de beleidsontwikkeling en -uitvoering in een aantal aansprekende buitenlandse voorbeelden van succesvol overheidsbeleid. In elk van de gevallen was sprake een strategie om tot vorming, bundeling en benutting van expertise te komen. Er werd daarbij niet over één nacht ijs gegaan. Er werd ruimte geschapen om deskundigheden op te bouwen en weloverwogen in te zetten in het beleidsproces. Daar werd politiek-bestuurlijk en ambtelijk geduldig in geïnvesteerd. Er was bovendien steeds sprake van een relatief rijke mix van deskundigheden op zowel inhoud (multidisciplinaire, lokale en ervaringskennis) als proces (bijvoorbeeld in netwerkmanagement). De kennisbasis werd goed geborgd en bestendig, onder meer door periodiek te evalueren, de aanwezigheid van ambtelijke 'veteranen' met lange loopbanen binnen hetzelfde beleidsdomein en het investeren in en institutionaliseren van expertise binnen programmabureaus en expertnetwerken. We hopen dat dit paper beleidsvoerders en -onderzoekers inspiratie biedt om ook Nederlandse voorbeelden van geslaagd overheidsbeleid op een dergelijke manier te onderzoeken en de werkzame ingrediënten ervan te identificeren.

De WRR dankt de onderzoekers van beleidssuccessen uit het vanuit de Universiteit Utrecht en met steun van de European Research Council uitgevoerde project Successful Public Governance onder leiding van Paul 't Hart voor hun medewerking aan de secundaire analyse van hun werk waarover in dit paper wordt gerapporteerd. De WRR dankt tevens dr. Peter van der Knaap (Ministerie van Buitenlandse Zaken) en dr. Johan Christensen (Universiteit Leiden) voor hun waardevolle opmerkingen bij een eerdere versie van dit Working Paper.

De serie 'Working Papers' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de auteurs.

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

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

1. Inleiding

Het project Deskundige Overheid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is ontstaan vanuit zorgen over gepercipieerde deskundigheidstekorten waarmee Nederlandse overheden hun taken uitoefenen en maatschappelijke opgaven tegemoet treden. De raad gaat er daarbij vanuit dat, om goed te kunnen functioneren, een overheid van de hoed en de rand moet weten – in termen van vak-, veld-, proces- en uitvoeringsexpertise – en die kennis ook moet laten doorwerken in het beleid dat zij voert (zie tekstkader 1).

Kader 1 Dimensies van deskundigheid in het WRR-traject Deskundige Overheid

1. *Vakdeskundigheid*: Professionele kennis over de objecten en instrumenten van beleid, inclusief kennis van werkzame interventies en passende institutionele of bestuurlijke arrangementen.
2. *Velddeskundigheid*: Kennis van hoe een beleidsveld in elkaar zit, waaronder het krachtenveld van relevante actoren en de situatie en leefwereld van de betrokken professionals en burgers.
3. *Procesdeskundigheid*: Kennis en vaardigheden om een dossier verder te brengen, en om duurzame samenwerking tot stand te brengen in een configuratie van actoren met tegengestelde belangen.
4. *Uitvoeringsdeskundigheid*: Kennis en vaardigheden met betrekking tot implementatie- en uitvoeringsprocessen bij complexe opgaven met vele actoren, onderaannemers en systemen.

Eén manier om deze premisse van de WRR nader te onderzoeken, is om te kijken naar situaties waar het misgaat in de beleidsvoering en dan op zoek te gaan naar de aard, rol en oorzaken van deskundigheidstekorten en onevenwichtigheden. Dat kan de basis vormen voor negatieve lessen van het type ‘doe het in ieder geval niet zo, want dan opereer je minder slim en dus effectief dan je moet en kunt’. In Nederland zijn veel van dit soort negatieve lessen te ontleen aan recente studies van overheidsfalen.¹

Het is echter ook belangrijk om de hypothese te onderzoeken aan de hand van situaties waarin overheden juist belangrijke successen behalen, om dan te bezien in hoeverre en op welke manier de organisatie en het gebruik van

deskundigheid in de beleidsvoering daarbij een rol hebben gespeeld. Hieruit vallen positieve lessen te trekken. Bijvoorbeeld: dit heeft daar en daar onder die omstandigheden de overheid slim(mer) gemaakt; neem dat nu eens als bron voor inspiratie in je eigen beleidscontext en kijk waar dat je brengt.

In dit Working Paper doen we verslag van een poging om deze tweede vorm van onderzoek toe te passen. We doen dat door middel van een vorm van secundaire analyse. In het kader van het onderzoeksprogramma Successful Public Governance van de Universiteit Utrecht zijn tussen 2016 en 2022 74 diepe casestudies van als succesvol beoordeelde beleidspraktijken in Australië (n=10), Nieuw-Zeeland (n=9), Canada (n=22), de Noordse landen (n=22) en andere landen van de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n=11) verricht (zie ook tekstkader 2). De auteurs van deze casestudies hebben we aangeschreven met vragen over de rol die kennis of deskundigheid (en de organisatie daarvan) hebben gespeeld bij deze successen. In totaal 31 auteurs leverden een volledig ingevulde vragenlijst in.

Kader 2 Leren van goede beleidspraktijken: beoordelingskader

Onderzoekers van de Universiteit Utrecht voerden het door de European Research Council gefinancierde onderzoeksprogramma Successful Public Governance uit (2016-2022). Daarbij hanteerden zij een viervoudig ('multicriteria') beoordelingskader om waardevolle beleidspraktijken te identificeren en analyseren. Dit kader omvat²:

- Programmatisch succes: doelgerichte actie die waardevolle maatschappelijke resultaten oplevert;
- Procesmatig succes: intelligente, inclusieve en rechtmatige beleidsvoering;
- Politiek succes: breed maatschappelijk, politiek-bestuurlijk en professioneel draagvlak;
- Adaptief succes: bestendiging van de succesvolle aanpak door effectieve omgang met feedback en tijdig inspelen op veranderende parameters.

Panels van nationale deskundigen in de onderzochte landen (Australië, Nieuw-Zeeland, Canada, Zweden, Noorwegen, IJsland, Finland en Denemarken; n=74 cases in totaal) werd gevraagd *long lists* van mogelijke succescases te genereren en te 'scoren'. Een kwart van de geselecteerde cases werd als 'compleet succes' beoordeeld (hoog tot zeer hoog op alle vier beoordelingscriteria); bij driekwart van de cases was er sprake van een lagere score op ten minste één criterium.

Hieronder brengen wij de belangrijkste, dat wil zeggen regelmatig genoemde, praktijken en patronen in kaart, verdiept met een aantal illustratieve case-voorbeelden. Let wel, het gaat hier dus om een vorm van microanalyse waarin we vanuit (hooggewaardeerde) beleidsuitkomsten 'terugredeneren' naar het waarneembare patroon van deskundigheidsinbreng in de specifieke casus. Daar is vanuit methodologisch oogpunt van alles tegenin te brengen. Het doel van onderstaande exercitie is evenwel niet zozeer het (mono)causaal verklaren van de uitkomsten in elk van de cases. Wij willen vooral laten zien hoe verschillende manieren om deskundigheid te organiseren en ermee om te gaan een rol hebben gespeeld bij succesvolle beleidspraktijken. Dat leidt dan vanzelf tot de vraag of en hoe de onderliggende principes ook in Nederlandse contexten toepasbaar kunnen zijn. Waar dat nuttig is, betrekken we relevante Nederlandse ervaringen in de beschouwing.

2. Werkzame deskundigheid: bestanddelen en voorbeelden

Expertbureaucratieën die een gedeeld beleidsparadigma inhoud en vorm geven

In de 74 cases die we hebben onderzocht, is een cluster te onderscheiden dat kan worden benoemd als ‘regeringen die consequent dezelfde kant op regeren’. Dat gebeurt in nauw samenspel met een ambtelijke bureaucratie, die even consequent is in het verschaffen van de daaronder liggende kennisbasis en beleidsparadigma’s. Of het nu de ouderschapsverlofregelingen, kindregelingen en kinderopvangarrangementen zijn van de Scandinavische landen³ of het anti-rookbeleid van landen als het Verenigd Koninkrijk⁴, het onderliggende patroon is hetzelfde. Er is steeds sprake van een expertbureaucratie die ideologisch daarvoor openstaande regeringsploegen van *evidence-informed* interventies voorziet om langjarig een consequent beleid te kunnen voeren. Een typisch voorbeeld daarvan is het Zweedse vaccinatieprogramma (zie tekstkader 3).

Kader 3 Een onoverwinnelijke beleidscoalitie: het Zweedse vaccinatieprogramma⁵

De uit 1815 stammende Zweedse *National Board of Health and Welfare* (NBHW) vormt al bijna een eeuw lang de spin in het web van een van de meest succesvolle kindervaccinatieprogramma’s ter wereld. Hoewel hij lange tijd formeel slechts een adviserende rol had in de richting van de regering en het stelsel van regionale gezondheidsautoriteiten, was het in de praktijk de NBHW die de beslissingen nam over de inrichting van het programma. De NBHW was, en is, nauw verknoot met de Zweedse medische professie. Een belangrijk invloedskanaal was zijn voorzitterschap van de vaccinatie-adviescommissie, waarin ook vertegenwoordigers van de relevante medische disciplines en van de regionale schoolgezondheidsdiensten zitting hebben. Deze sterke verknoottheid tussen een publiek agentschap en de relevante sectorale professies is kenmerkend voor het Zweedse bestuursstelsel. Het leidt ertoe dat veel beleid eerder een technocratisch dan een politiek stempel heeft. De relatief beperkte inclusiviteit van de beleidsvorming werd – in ieder geval gedurende lange tijd – voor lief genomen. Dat kwam mede omdat het publieke vertrouwen in wetenschappelijke, in

3 DelaPorte et al. 2022.

4 Cairney 2019.

5 Bron: Blomqvist 2022.

dit geval medische, expertise zeer hoog was, en nog is. Tegelijkertijd was het in deze case ook essentieel dat de expertconsensus politiek gedragen werd door een decennialange politieke dominantie (1932-1976, 1982-1991 en 1994-2006) van de Zweedse sociaal-democratische partij. Deze had het universele karakter van vaccinatieprogramma's al vroeg omarmd als wezenlijk onderdeel van haar ideologisch platform. Zo ontstond een stabiele politiek-technocratische beleidscoalitie die het mogelijk maakte het programma steeds verder uit te breiden.

Dit patroon is overigens ook in Nederland niet geheel onbekend. Het meest spectaculaire voorbeeld is wellicht dat van de zogeheten ijzeren driehoek tussen ministerie, vaste Kamercommissie en belangenorganisaties in het naoorlogse landbouwbeleid. Cruciaal was een brede consensus over het bovenliggende doel, namelijk productievergroting (die immers cruciaal was voor de Nederlandse en Europese voedselvoorziening). Ook brachten alle drie de typen spelers vergelijkbare sociale achtergronden (boerenstand) en professionele vorming (landbouwopleidingen en -praktijken) mee, kenden zij elkaar en waardeerden ze elkaars inbreng. Maar het was niet alleen een zaak van geprivilegieerde invloed van een enkele belangengroep. Het ministerie van Landbouw en Visserij voerde ook regie over het landbouwonderwijs en -onderzoek. 'Wageningers' vormden een belangrijke en ook internationaal gerespecteerde bron van expertise in de sector. Er was in die periode een brede expertconsensus over welke beleidsuitdagingen voorlagen en welke kennis ertoe deed (en niet deed) om die optimaal te kunnen aangaan. Nederlandse bestuurders en topambtenaren waren prominent aanwezig in de relevante delen van de Europese Commissie, en de Nederlandse stem had gewicht in de Europese beleidsbepaling. In onderzoek naar het prestige van departementen stond Landbouw en Visserij stipt op de eerste plek.⁶

Het succes hield decennialang stand, maar toen de ijzeren driehoek vanaf de jaren zeventig meer en meer werd 'opengeboken' door de introductie van natuur- en milieuperspectieven en -spelers, was het met de coherentie van het beleidsparadigma gedaan. De naoorlogse waardenhiërarchie werd politiek ter discussie gesteld – ook in 'Brussel'. In het verlengde daarvan ontstond een *politics of expertise*, waardoor de kennisbasis onder het beleid zelf object van strijd werd. Dat gebeurde ook binnen het ministerie, nadat het van 'L&V' (Landbouw en Visserij) werd omgevormd tot 'LNV' (Landbouw, Natuur en – vanaf 2003 – Voedselkwaliteit: de N-mensen en de nieuwe V-mensen werden door de traditionele sector als een vijfde colonne binnen de ambtelijke dienst

ervaren. Tijdens de Paarse kabinetten (1994-2002) traden bovendien bewindspersonen aan zonder boerenachtergrond en met expliciete intenties om de door Europese subsidies aangejaagde groeilogica (geherdefinieerd als overproductie die het milieu onnodig belast) te doorbreken: Van Aartsen (1994-1998) en Brinkhorst (1999-2002).⁷ Het bleek het begin van een neergang van de ooit zo sterke institutie: bij de vorming van het kabinet-Rutte I werd het ministerie zelfs opgeheven, met enorm deskundigheidsverlies op het beleidsterrein tot gevolg. Toen Rutte III het ministerie schielijk weer heroprichtte, moest het deze deskundigheid met veel moeite – en tot op heden met beperkt succes – heropbouwen.⁸

Institutioneel geheugen: activeren van verzonken knowhow

Een van ons deed ooit onderzoek naar grootschalig politieoptreden tijdens het kraakconflict in Amsterdam, dat van 1979 tot 1984 zijn hoogtepunt beleefde. Gedurende die jaren vonden vele tientallen ontruiming van gekraakte panden plaats, waarbij het regelmatig tot zeer heftige botsingen tussen de politie, de krakers en hun sympathisanten kwam. Tegen wil en dank ontwikkelde de toenmalige Amsterdamse driehoek van burgemeester, hoofdofficier van justitie en de korpschef van de gemeentepolitie, en vooral ook de politie, intern steeds meer expertise in slimme manieren om zulke – door de rechter opgelegde – ontruiming voor te bereiden en uit te voeren. Na een geweldsapotheose bij de ontruiming van het ‘bolwerk’ Lucky Luyk in de Jan Luykenstraat in oktober 1982, keerde de publieke opinie ten gunste van gemeente en politie. Gemeente en politie waren ‘slimmer’ geworden in hun strategie en geweldsaanwending, de krakers – waar een geradicaliseerde ‘harde kern’ het in de Lucky Luyk voor het zeggen had gekregen – juist ‘dommer’. Binnen de politie cumuleerde de ervaringen bij planners en commandanten van de Mobiele Eenheid (ME), de uitrusting en communicatie waren sterk verbeterd, en politie en ME traden veel gedisciplineerder op. Een ‘lerende organisatie’, zou je zeggen. Het kraakconflict koelde af: wat een open vuur was geweest, werd gereduceerd tot een grotendeels onderhuids veenbrandje. Toen dat brandje einde jaren tachtig opnieuw dreigde op te flakkeren, bleek de politieorganisatie haar ooit zo geavanceerde capaciteit voor de omgang met zulke sociale conflicten te hebben verloren. Zij had letterlijk geheugenverlies geleden: de beeldbepalende commandanten en experts waren vertrokken naar andere functies in het korps, omdat de maatschappelijke en politieke focus verschoven was van openbare-ordehandhaving naar misdaadbestrijding. Als gevolg daarvan was de expertise op het gebied van grootschalig optreden snel verdampt en ging het bij een nieuwe, onverwacht felle en grootschalige ontruiming in 1989 bepaald niet

7

De Vries & Bekke 2001.

8

Vergelijk Termeer 2023: 53-57.

geweldig.

De econoom Mazzucato (2015) wees al op de grote kracht van de lange adem die de overheid als investeerder en aanjager van innovatieve technologieën en bedrijven kan opbrengen. In meerdere van de besproken cases heeft die ‘lange adem’, namelijk het in stand houden en, als de tijd erom vraagt, kunnen (re)activeren van institutioneel geheugen over kwesties of werkwijzen die lange tijd buiten beeld en uit de gunst zijn geweest, een andere vorm. De waarde daarvan kwam scherp naar voren tijdens de financiële crisis van 2008-2009 toen veel regeringen stante pede fiscale stimulusmaatregelen (zoals grote infrastructuurprojecten) wilden ‘uitrollen’ om zo hun economie aan de gang te houden. Dit vereiste kennis van de manier waarop geld het snelst, met het meeste effect en met de minste weglekeffecten in een economie kan worden geïnjecteerd. Het vereiste ook kennis van hoe dergelijke programma’s in interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking vorm kan worden gegeven.

Na ruim 25 jaar anti-Keynesiaans macro-economisch beleid was het niet vanzelfsprekend dat zulke kennis nog voorhanden zou zijn. In Australië bijvoorbeeld was die kennis grotendeels verdwenen. Hier maakte de overheid echter tijdig een effectieve ‘inhaalslag’ om het naoorlogse maar sinds de jaren tachtig ‘ontleerde’ voorstellingsvermogen en de bijbehorende kennis versneld nieuw leven in te blazen (zie tekstkader 4). In Canada daarentegen was die kennis nog wel voorhanden. Hierdoor kon het land sneller omschakelen dan veel andere OECD-landen, en zo een recessie vermijden.⁹

Kader 4 Revitalisering van vergeten crisisparaatheid: het Australische ministerie van Financiën¹⁰

Begin jaren 2000 waren sommige hogere leidinggevenden van het Australische ministerie van Financiën bezorgd dat het institutioneel geheugen over het tijdig zien aankomen van en effectief omgaan met recessies ontoereikend was. Slechts enkele oudgedienden van het ministerie hadden een economische recessie meegemaakt, omdat Australië er al meer dan tien jaar in geslaagd was die te vermijden. Om te voorkomen dat ze door een volgende recessie overvallen zouden worden en niet voldoende kennis in huis zouden hebben om die effectief te smoren, besloten ze een aantal 'war-game'-exercities van economische schokken uit te voeren. Daarnaast nam het ministerie deel aan soortgelijke what if-oefeningen met de twee andere Australische financiële toezichhouders en met het Internationaal Monetair Fonds. De ondergang van de grote verzekeringsmaatschappij HIH in 2001 en de gedwongen nationalisatie van de Britse bank Northern Rock in 2007 maakten in diezelfde periode duidelijk hoe kwetsbaar financiële instellingen konden zijn voor directe en indirecte blootstelling aan financiële instrumenten die berusten op Amerikaanse subprime-hypotheek.

Er werden verschillende crisisscenario's gespeeld, waarbij ambtenaren werden uitgedaagd om een plotselinge economische verslechtering en de enorme onzekerheid die deze op de markten en daarbuiten zou veroorzaken, te analyseren en erop te reageren. Bij de meeste oefeningen werd een plotselinge zware recessie in de 'reële economie' gemodelleerd, waardoor de werkloosheid dramatisch zou toenemen. Vervolgens werden andere tests uitgevoerd voor de gevolgen voor diverse economische sectoren en voor de begrotingssituatie op de middellange termijn. Met deze simulaties werd ook getracht te testen in hoeverre een grote macro-economische neergang de positie van de banken zou aantasten.

Deze exercities hebben de mentale paraatheid van het departement voor recessierisico's opgefrist, evenals het inzicht in de repertoires voor de budgettaire en monetaire crisisbestrijding. Ze hielpen ook de relaties te versterken tussen de belangrijkste mensen bij de vier Australische financiële toezichhouders. Beide zouden essentiële voorwaarden blijken om zo snel en zo goed te kunnen reageren op de wereldwijde financiële crisis van 2008-2009 als de Australische autoriteiten deden. Zo hoefden geen banken te worden gered en kromp de economie gedurende slechts één kwartaal.

Evenwicht in inbreng van beleids- en uitvoeringsexpertise

Wanneer een beleidsvoorstel zich op de politieke tekentafel bevindt en richting implementatie gaat, is het van cruciaal belang dat uitvoeringsoverwegingen en -expertise in de beleidsvorming doordringen. Sinds de recente debacles van onder meer de kinderopvangtoeslag en met het programma Werken aan Uitvoering als vlaggeschip¹¹ proberen Nederlandse overheden op allerlei manieren bruggen te slaan tussen de voorheen al te categorisch gescheiden institutionele werelden van beleid ('eigenaars' en 'opdrachtgevers') en uitvoering ('opdrachtnemers'). Daarbij was en is ook sprake van een informele hiërarchie: de 'beleidskolom' zit dicht op en is dienstbaar aan de bewinds-persoon en domineert de welbewust op afstand geplaatste uitvoeringsdiensten. Scherp gesteld: hoogbetaalde 'denkers' versus aanmerkelijk minder betaalde 'doeners'. Om de daaruit voortvloeiende pathologie van gebrekkige informatie-uitwisseling, onderling wantrouwen en blaamafschuiving tegen te gaan, werkt de overheid nu over een breed front aan mechanismen die samenwerking op basis van gelijkwaardigheid moeten bevorderen. Denk bijvoorbeeld aan het relatief vroeg in de beleidscyclus beleggen van 'uitvoeringstoetsen'. Dat investeren in een betere samenwerking geen overbodige luxe is, maakt de eerste Staat van de Uitvoering (2022) indringend duidelijk.¹²

Waar de ontwikkelingen in Nederland vooral in het teken staan van het vermijden en reduceren van pijnlijke problemen, komen uit de casestudies mooie voorbeelden naar voren van een goede balans tussen beleidsinhoudelijke expertise en uitvoeringsexpertise in de deskundigheidsmix. Het voorbeeld in tekstkader 5 van de organisatie van de beleidsvoering in het inmiddels befaamde *Bolsa Familia*-programma is er daar een van.

11 www.werkaanuitvoering.nl.

12 www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/01/18/bijlage-3-staat-van-de-uitvoering-2022.

Kader 5 Uitvoeringskennis 'schuift in': het Bolsa Familia-programma in Brazilië¹³

Het Bolsa Familia-programma is het grootste 'conditional cash transfer' sociale beleidsprogramma ter wereld, dat tientallen miljoenen Brazilianen uit de armoede heeft weten te verheffen. Het succes was te danken aan een combinatie van twee factoren: politieke steun voor de uitvoering van het programma en een ervaren, goed opgeleide en relatief autonome bureaucratie, die in staat is om kritische en tijdige beslissingen te nemen.

Bij het ontwerp van dit geldtransferprogramma was de leiding in handen van vakinhoudelijke wetenschappers die connecties hadden met de regerende Arbeiderspartij. De betrokkenheid van deze inhoudelijke experts met zo veel politieke invloed was een troef tijdens de ontwerpfase. Het centrale beleidsidee was om inkomenssteun en opleidings- en ondernemerskredieten te verschaffen aan de allerarmste families, met strakke voorwaarden voor de toekenning van die kredieten. Dat idee werd een op een overgenomen door de regering. Het gebrek aan bestuurlijke ervaring van de deskundigen werd echter vrijwel direct een probleem tijdens het ontwerp van de implementatie van het programma. Daarop namen ambtenaren die een uitgebreide bestuurlijke ervaring hadden op het gebied van programma-uitvoering en -beheersing en interbestuurlijke coördinatie, de programmaleiding over. Zij waren in staat een hoge mate van beleidseffectiviteit te leveren.

Kortom: in de ontwerpfase heeft het programma geprofiteerd van het academische 'voorwerk' in de vorm van langjarige vergelijkende sociale beleidsonderzoeken en debatten in universiteiten en onderzoeksinstituten over hoe de sociale bescherming in Brazilië het best kon worden uitgebreid tot de kwetsbaarste bevolkingsgroepen. In de uitvoeringsfase werden uitvoeringsexperts bij het programma betrokken om de implementatie te organiseren en goede indicatoren voor de doeltreffendheid ervan te bedenken.

Een ander voorbeeld is de bekorting van de wachttijden voor veel voorkomende operaties binnen de Britse National Health Service (NHS) ten tijde van de door Tony Blair geleide Labourregering. De essentie van het succes lag daarbij in de toepassing van kennis over en instrumenten van top-downsturing en monitoring van uitvoeringsprocessen¹⁴ (zie tekstkader 6). Deze vorm van expertise

13

Bron: Pavia et al. 2019.

14

Vergelijk Barber 2015.

was vanaf het einde van de jaren tachtig vooral in de Angelsaksische wereld tot bloei gekomen, en werd in de jaren negentig via onder meer de OECD voorgehouden aan de rest van de wereld als hét instrument voor effectiviteits- en efficiëntievergroting in de publieke sector. Inmiddels zijn de onbedoelde negatieve effecten van al te expansieve en rigoureuze toepassing van dit ‘New Public Management’ uitvoerig gedocumenteerd. Het model is onder beleidswetenschappers in een vrije val terechtgekomen, maar op allerlei plekken in de publieke sector zijn routines en praktijken ervan nog prominent aanwezig.

Kader 6 Sturen op snelheid: Reductie van wachtlijsten in de National Health Service¹⁵

De Britse gezondheidszorg wist tijdens de eerste regeerperioden van de regering-Blair effectief enkele van de nijpendste wachtlijsten binnen de NHS te verminderen. Hoewel vaak gehekeld, vormde ‘deliverology’ (implementatiewetenschap¹⁶) de kern van het succes. Blairs mantra ‘wat ertoe doet, is wat werkt’ leidde er in deze case toe dat het ‘oude’ New Public Management-repertoire van sturen op implementatie uit de kast werden gehaald. Daarnaast werd de middellange termijnfinanciering van de NHS aanzienlijk uitgebreid. Binnen de NHS werden opdrachtgever-uitvoerderrelaties geconstrueerd, waarbij prestatiedoelen – aantallen operaties, deadlines – werden neergelegd in de contractafspraken. NHS-managers kregen veel autonomie bij het inkopen van zorg. Zij werden getraind in technieken van financiële controle, contractbeheer en procesoptimalisatie, en in doelgericht gebruik van personeelsbeleid. De politieke sturing en monitoring van de voortgang gebeurde via de beroemde en beruchte ‘dashboards’, die in handen waren van een ‘implementatie-eenheid binnen het Cabinet Office (waarmee Nederland tijdens de kabinetten-Balkenende overigens ook beperkt en kortstondig experimenteerde).

In beide bovengenoemde gevallen was in zekere zin sprake van een ad-hoc-aanpak. De vraag is nu of het ook mogelijk is om een evenwichtige inbreng van beleids- en uitvoeringskennis op een meer structurele manier te borgen. Een bekend voorbeeld van een institutioneel arrangement dat precies dat beoogt, zijn de commissies die de Noorse overheid aanstelt om een specifiek beleidsprobleem te onderzoeken en passende oplossingen aan regering en parlement voor te stellen op basis van een grondig onderzoek van de kwestie. Zulke

15 Bron: Kay 2019.

16 Vergelijk Barber 2008; Barber et al. 2010.

ad-hocadviescommissies werken meestal een jaar of langer, synthetiseren bestaande kennis en geven soms ook opdracht tot nieuw onderzoek of voeren dit zelf uit. Hun advies wordt voornamelijk gebruikt in de beleidsformuleringsfase van het besluitvormingsproces, dat wil zeggen voordat de regering concreet beleid voorstelt.

Het kenmerkende verschil met onze parlementaire onderzoekscommissies (die per definitie ‘politiek’ zijn) of adviesorganen (die sinds de reorganisatie van het stelsel in 1997 geen ‘belangenbehartigende’ partijen mogen omvatten) zit in de samenstelling en werkwijze. De Noordse (er zijn vergelijkbare instituties in Zweden en Denemarken) adviescommissies zijn georganiseerd rondom specifieke maatschappelijke opgaven en zijn radicaal gemengd samengesteld. Ze bestaan uit leden van het ambtenarenapparaat, politieke partijen, belangengroepen, de academische wereld of de privésector. Ze worden geleid door een gezaghebbende voorzitter en ondersteund door een secretariaat. Ze vormen tijdelijke instituties op het grensvlak van ‘kennis’ en ‘macht’ waarin expertkennis kan worden ingebracht in de beleidsformulering. Hun adviezen leggen veel gewicht in de schaal als het aankomt op de besluitvorming in kabinet en parlement. Vanwege hun geïnstitutionaliseerde rol gelden ze als een van de bouwstenen van het wereldwijd geroemde ‘Noordse bestuursmodel’.¹⁷

Inclusieve kennisdeling bij complexe maatschappelijke opgaven

Zeker bij complexe vraagstukken waarbij niet alleen technische, maar ook adaptieve oplossingen noodzakelijk zijn voor een effectieve besturing, is het van belang dat overheden zich niet verslikken in hoogmoed en paternalisme. Zij moeten zich bewust tonen van de grenzen van het eigen weten, het eigen kunnen en de bekende beleidsrepertoires. Verschillende cases laten zien dat er bij de succesvolle omgang met adaptieve vraagstukken steeds sprake is van het respecteren van de kennis en perspectieven van ‘anderen’, zoals stakeholders, cliënten en andere overheden. Dit krijgt vorm in forums, momenten en scripts voor het uitwisselen van kennis, zienswijzen en expertise, die ertoe leiden dat er na verloop van tijd een gedeelde taal, gedeelde werkelijkheidsbeelden en erkenning voor blijvende verschillen in perspectieven, waarden en belangen ontstaan. Een mooi voorbeeld van zo’n kennisgemeenschap is aanwijsbaar in het Canadees-Amerikaanse Grote Meren-gebied (zie tekstkader 7).

Kader 7 Kennisgemeenschappen als motor en monitor: Het waterkwaliteitsregime in de Grote Meren-regio¹⁸

In het Canadees-Amerikaanse Grote Meren-gebied is een duurzaam effectief grensoverschrijdend beleidsregime op meerdere bestuursniveaus tot stand gebracht. Enkele van de belangrijkste verworvenheden zijn:

- duidelijke en consistente beleidsdoelstellingen gedurende meer dan vijf decennia;
- een goed ontwikkeld multilevel en intergouvernamenteel stelsel van uitvoeringafspraken;
- toegewijde ambtenaren die samenwerken in een community of practice met een robuust institutioneel geheugen, gedeelde kennisbronnen en duurzame netwerken (zelfs tijdens periodes van uitgehold politiek leiderschap en afnemende bureaucratische capaciteit);
- effectieve instrumenten om (vervuilende) bedrijven ter verantwoording te roepen;
- een consequent gebruik van prestatie-indicatoren.

Een gezamenlijk ontwikkelde kennisbasis heeft vanaf het begin ten grondslag gelegen aan het beleidssucces in het gebied van de Grote Meren. De centrale rol die wetenschappelijk onderzoek speelt in het regime, wordt geborgd via een *International Joint Commission*, IJC, waarin een breed spectrum aan materiedeskundigen elkaar treft en kennis uitwisselt. De IJC mobiliseert de talrijke universiteiten en kennisspelers bij overheden en bedrijven in de regio door middel van onderzoekssubsidies, ondersteuning van de *International Association of Great Lakes Research* (IAGL) en haar eigen vaktijdschrift.

De IAGL vormt de hub van verschillende netwerken die samen de waterkwaliteitsbeleidsgemeenschap vormen. Het gebruik van daar ontwikkelde ecosysteeminstrumenten en rapportage-instrumenten staat centraal in het driejaarlijkse binationale State of the Great Lakes-rapport, dat op een IPPC-achtige manier de best beschikbare kennis bundelt om te evalueren in welke mate het regime zijn doelen bereikt. Was de kennisbasis oorspronkelijk voornamelijk gebaseerd op milieu-wetenschappelijke expertise, in de loop van de decennia is ook de sociaal-wetenschappelijke, community/citizen science en de ervaringskennis van de inheemse gemeenschappen die al eeuwenlang in de regio verblijven, daar deel van gaan uitmaken.

In Nederland is de doelbewuste opbouw van een ‘Delta-community’ door de Deltacommissaris hiervan een mooi voorbeeld.¹⁹ De kennis- en perspectiefdeling en het daarmee opgebouwde vertrouwen ontstonden in tal van sessies, gemeenschappelijk uitgezette studies en jaarlijkse Deltacongressen. De zogeheten *joint fact finding* vormde een belangrijke voorwaarde om uiteindelijk tot een gezamenlijke benadering van de complexe klimaatadaptatie- en waterkwaliteitsopgaven te komen, met het internationaal hoog geprezen Ruimte voor de Rivier-programma als een excellent voorbeeld.²⁰

Een ander voorbeeld biedt het aidsbeleid. Er is vergelijkend onderzoek gedaan naar het beleid van zes landen in de tijd dat de relatie tussen het hiv-virus en aids bekend werd en daarop de ‘race’ volgde om de bloedvoorraden te vrijwaren van hiv. Dat onderzoek laat zien dat daar waar overheden samenwerking zochten met hoogrisicogroepen, zoals homoseksuele mannen en intraveneuze druggebruikers, er met dat beleid veel sneller progressie werd gemaakt (en vele duizenden besmettingen werden voorkomen) dan in landen waarin overheden deze groepen juist op afstand hielden en zelfs stigmatiseerden.²¹

Hoogprofessionele én hoogresponsieve uitvoeringsorganisaties

De internationale casestudies bieden een aantal voorbeelden van publieke organisaties, vooral op het gebied van uitvoering en toezicht, die sterk geprofessionaliseerd zijn en dus zelf veel inhoudelijke deskundigheid en operationele knowhow in huis hebben. Maar ze stappen niet in de technocratisch-paternalistische valkuil die hun effectiviteit bij het opereren in complexe maatschappelijke contexten zou kunnen belemmeren. Dat is overigens geen vanzelfsprekendheid. Professionele organisaties zijn vaak trots op hun expertise, die aan de basis ligt van hun legitimiteit en identiteit. Bij voorkeur houden ze buitenstaanders op afstand die hun professionele paradigma willen aanvullen, nuanceren of uitdagen.

Een voorbeeld: het zeer professionele Rijkswaterstaat (RWS) stapt(e) vanaf de jaren zeventig met grote regelmaat juist wel in de paternalistische valkuil.²² RWS was vanouds een krachtig ingenieursbolwerk (‘de Staat in de staat’) dat sterk uitging van de eigen technische en ervaringskennis. De uitvoeringsorganisatie stond niet open voor inzichten en denkwijzen van burgers en maatschappelijke organisaties – en riep als gevolg daarvan soms langdurig verzet op. Daardoor stagneerde de voortgang van projecten en liepen de kosten op. Bovendien benutte

19 ‘t Hart 2018.

20 Van Buuren 2019.

21 Albaek et al. 2001; Fitzgerald & Mutch 2019.

22 Metzke 2010; Van den Brink 2021.

RWS niet de kennis en expertise van lokale gemeenschappen, die vaak kunnen bijdragen aan slimmere, beter geïntegreerde oplossingen.²³

Een tweede valkuil is die van verlies van professionele autonomie onder druk van een toenemende sturing vanuit de beleidsdepartementen, die dan op hun beurt weer fungeren als ‘doorgeefluik’ van politieke wensen en grillen van bewindspersonen. Uiteraard vallen uitvoeringsorganisaties onder de ministeriële verantwoordelijkheid, en geldt dientengevolge het primaat van de politiek: omdat deze politiek eindverantwoordelijk is, moet de bewindspersoon ook kunnen sturen. Maar als die sturing ontaardt in politiek micromanagement, belemmert dat de effectiviteit en geloofwaardigheid van uitvoeringsorganisaties, die immers in lange lijnen moeten kunnen denken en handelen en voorspelbaar en betrouwbaar gedrag moeten kunnen vertonen in de richting van hun cliënten en andere stakeholders.

Als het taakorganisaties lukt om deze beide valkuilen te vermijden, kunnen zij uitstekend presteren. Een goed voorbeeld daarvan dat we in het tekstkader 8 uitwerken, is Parks Canada. Net als haar Amerikaanse equivalent de *National Park Service*, geldt Parks Canada al vele decennia als een van de meest gerespecteerde Amerikaanse overheidsorganisaties.²⁴ Dit succes rust op twee fundamenten. Ten eerste, een door strategisch leiderschap gevormde en bewaakte cultuur waarin professionele trots en een streven naar *evidence-based* praktijken naadloos wordt gecombineerd met openheid en een oriëntatie op kennisdeling en samenwerking met maatschappelijke partijen in de uitvoeringspraktijk. Ten tweede, een organisatiestrategie waarin bewaking van de eigen handelingsruimte wordt gecombineerd met een goed gevoel voor en een responsieve omgang met de behoeften en noden van politieke opdrachtgevers en budgetverschaffers.

Kader 8 Een autonome maar responsieve taakorganisatie:**Parks Canada²⁵**

Parks Canada is een schoolvoorbeeld van een organisatie die is uitgegroeid tot een publieke institutie: effectief in de vervulling van haar kerntaken, die brede maatschappelijke waardering en hoog vertrouwen geniet, en die dat succes weet te continueren ondanks politiek-bestuurlijke, budgettaire en sociale veranderingen op haar werkterrein. Aan de bron van dit succes ligt een aantal factoren:

- brede politieke steun voor haar missie en kernwaarden, en het vermogen om onpartijdig te blijven in soms heftige debatten over ruimtegebruik ('ecologie versus economie');
- een hoge mate van responsiviteit ten opzichte van de behoeften en ambities van zeer verschillende stakeholders, inclusief die van de inheemse bevolking;
- een keuze voor een rol als een onafhankelijke rentmeester van een publieke asset;
- sterk intrinsiek gemotiveerde en hoogdeskundige werknemers met lange loopbanen binnen de organisatie.

Het bureau van Parks Canada neemt kennisontwikkeling zeer serieus. Het bouwt deze kennis intern op, maar participeert ook in onderzoek met externe instanties, zoals belangengroepen, denktanks en lokale gemeenschappen. Kennis vanuit verschillende professies en disciplines wordt gebundeld in expertnetwerken van wetenschappers (biologen, geologen, geografen, enzovoort), ingenieurs (burgerlijk, infrastructuur, mechanisch, biomechanisch, enzovoort), economen (politiek, financieel, enzovoort), sociale wetenschappers (toerisme, openbare orde, bedrijfsbeheer) en milieukundigen (duurzaamheid, biodiversiteit). Deze werken samen met activisten, inheemse gemeenschappen, non-profitorganisaties, gemeenten en provincies en provinciale parkbeheerders. Het hoofdkantoor in Ottawa opereert op strategisch beleidsniveau op basis van deze kennisbasis. Overleg en participatie met deze verschillende gemeenschappen om tot goed onderbouwde beslissingen te komen, zijn sleutelaspecten van de managementcultuur van Parks Canada.

3. Leren van effectieve deskundigheidspraktijken: discussie

De hierboven besproken buitenlandse succesvoorbeelden houden ons een spiegel voor. Ze helpen ons eraan herinneren waar de lat ligt voor de eigen praktijken van het organiseren en laten ‘werken’ van deskundigheid. In de vragenlijst die we aan de buitenlandse case-auteurs stuurden, was ook een vraag opgenomen over hoe zij de ontwikkeling van de institutionele deskundigheid/expertise op hun beleidsterrein door de tijd heen beoordelen. De antwoorden op die vraag gaven een gemengd beeld. Ongeveer de helft kwam met *optimistische* antwoorden. Zij wezen op de aanwezigheid van voorzieningen en technieken om deskundigheid te organiseren en bestendigen: het actief doen cumuleren van beschikbare data, modelleringsmogelijkheden en ‘wat werkt-inzichten’, onder meer door periodiek te evalueren; de aanwezigheid van ambtelijke ‘veteranen’ met lange loopbanen binnen hetzelfde beleidsdomein; en het investeren in en institutionaliseren van expertise binnen programmabureaus en expertnetwerken.

Daartegenover wezen de *pessimistische* duiders vaak op de kapitaalvernietigende effecten van (frequente of rigoureuze) structuurveranderingen binnen ministeries respectievelijk ‘verhuizingen’ van de verantwoordelijkheid voor een beleidsthema naar andere ministeries. Als de organisatorische bordjes worden verhangen, gaat dat meestal gepaard met uitstroom of rotatie van personeel, wisseling van ‘eigenaarschap’ over thema’s, en het oplossen van opgebouwde netwerken met externe deskundigen en stakeholders. Een van de door ons aangeschreven casestudieonderzoekers sprak bijvoorbeeld over een “definite decline in the stock of useful knowledge in the health care system in the UK”. De belangrijkste oorzaak? “The National Health Service has been in a state of almost permanent reform for over thirty years with the result that many lessons learned have been forgotten in organisational restructuring”²⁶. Ook in Nederland hebben reorganisaties – zoals de opheffing van de Rijksplanologische Dienst, de Dienst Landelijk Gebied, de schielijk weer teniet gedane opheffing van het ministerie van LNV, en de herhaalde verhuizing van de directie Migratie²⁷ – negatieve effecten gehad op de deskundigheidsbasis onder het beleid, bijvoorbeeld in de vorm van institutioneel geheugenverlies.

Iets vergelijkbaars doet zich voor wanneer er niet zozeer sprake is van al te frequente structuurveranderingen maar wel van al te snelle rotatie van functionarissen. Of het nu om topmensen (de veel gesmade ‘banencarroussel’

van de Algemene Bestuursdienst) gaat of om dossierhouders en relatiemanagers op de lagere niveaus: als veel mensen binnen de overheid zeer frequent van functie of takenpakket wisselen, lijden het geheugen, de vak-, de veld- en de procesdeskundigheid van de organisatie als geheel daaronder.

Er is dus ook in Nederland ‘werk aan de winkel’ als het gaat om verstandig beheer van de deskundigheidsmix binnen de publieke dienst en de benutting ervan bij het ontwikkelen en uitvoeren van overheidsbeleid. Hoe kan daarbij worden voortgebouwd op de in dit Working Paper gepresenteerde inzichten?

De hier gerapporteerde (secundaire) casusanalyse leent zich weliswaar niet voor algemene conclusies van het type ‘wat werkt onder welke omstandigheden’. Wat ze wel doet, is plausibel maken dat een goed geborgde kennisbasis en een mix van deskundigheden en vaardigheden belangrijke bestanddelen zijn van effectief openbaar bestuur, en dat er verschillende levensvatbare manieren zijn om dat te organiseren. Laten we beginnen bij de terugkerende elementen uit de bovengenoemde buitenlandse cases:

1. In elk van de gevallen werd *niet over één nacht ijs gegaan*. In plaats van ‘policy on the run’, was er ruimte om deskundigheden op te bouwen en weloverwogen in te zetten in het beleidsproces. Daar werd politiek-bestuurlijk en ambtelijk geduldig in geïnvesteerd.
2. Er was steeds sprake van een relatief rijke *mix van deskundigheden* op zowel inhoud (multidisciplinaire, lokale en ervaringskennis) als proces (bijvoorbeeld in netwerkmanagement).
3. De kennisbasis werd *goed geborgd en bestendig*: het doen cumuleren van beschikbare data, modelleringsmogelijkheden en ‘wat werkt’-inzichten, onder meer door periodiek te evalueren; de aanwezigheid van ambtelijke ‘veteranen’ met lange loopbanen binnen hetzelfde beleidsdomein; en het investeren in en institutionaliseren van expertise binnen programma-bureaus en expertnetwerken.
4. Ook valt de categorie *houding en gedrag* op: de verhalen bevatten stuk voor stuk voorbeelden van (top)functionarissen die toewijding, durf, rugdekking, incasseringsvermogen, onderhandelingssoeplesse en – opnieuw – geduld tonen.
5. Er was een *strategie om tot vorming, bundeling en benutting van expertise te komen*. Uit onze analyse komen twee van de onder punt 5 bedoelde strategieën naar voren. In de eerste plaats de strategie van *min of meer klassieke ‘technocratie’*: een sterk door wetenschappelijke expertise geschraagde

beleidsvorming die vorm krijgt in relatief gesloten professionele gremia. Daarbij verschaft de politiek – zoals in het Zweedse vaccinatieprogramma – veel ruimte aan de uitvoeringsorganisatie en de vakinhoudelijke experts. Het voorbeeld van de wachtlijstenaanpak bij de National Health Service leert daarnaast dat er voor inhoudelijk eenvoudige opgaven (beleidswetenschappers spreken van ‘getemde problemen’²⁸) niets mis hoeft te zijn met New Public Management-achtige technocratische top-downsturing van uitvoeringsprocessen. Voor deze beide voorbeelden geldt dat het gaat om politiek relatief onomstreden vraagstukken, waardoor een technocratische aanpak mogelijk is waarbij vak- en uitvoeringskennis nauw op elkaar aansluiten. Veranderende omstandigheden, zoals de COVID-19-pandemie, kunnen technocratische strategieën overigens weer omstreden maken. Zo kreeg de relatief autonome Zweedse Folkhälsomyndigheten, die verantwoordelijk was voor de COVID-19-strategie, kritiek op haar beleid om publieke instellingen open te houden.²⁹

In de tweede plaats zijn er responsieve en inclusieve strategieën van kennisvorming, -bundeling en -benutting: ruimte bieden aan inzichten uit meer disciplines en professies (multidisciplinairiteit), maar ook aan expertise vanuit de uitvoering en aan perspectieven vanuit de ‘leefwereld’. Dat leverde niet alleen gedeelde beelden en beter doordacht en uitvoerbaar beleid op, maar ook een breder en duurzamer draagvlak. In al deze gevallen ging het om omstreden en complexe vraagstukken waarover geen politieke of maatschappelijke consensus bestond. Anders dan bij de technocratische strategie is bij deze strategie een mix van alle vier de kennisdimensies nodig om resultaat te boeken. Er is in het bijzonder ook adequate veld- en proceskennis nodig.

Het is bij de tweede strategie niet eenvoudig om productieve gremia voor kennisdeling, vitale expertcoalities en maatschappelijke responsieve professionele taakorganisaties tot stand te brengen en in stand te houden.³⁰ Integendeel, zeker bij complexe maatschappelijke opgaven en politiek brisante zijn het geen simpele ‘love-ins’ tussen gelijkgestemden. Er spelen meestal botsende probleemdefinities, concurrerende kennisclaims, wij-zij-patstellingen en laag onderling vertrouwen. Dat om te buigen vraagt – zoals in de Amerikaans-Canadese Grote Meren-case – niet alleen om hoogwaardige procesdeskundigheid (bijvoorbeeld bij het vormen, sturen en onderhouden van kennisnetwerken op het grensvlak van meerdere disciplines en

28 Hoppe 2010.

29 Claeson & Hanson 2021.

30 Vergelijk Derksen 2023.

belangengroepen), maar ook toewijding, durf, rugdekking, incasseringsvermogen, onderhandelingsouplesse en geduld. In het geval van de technocratische strategie gaat het meer om traditioneel en stilzwijgend handelen, omdat er een vanzelfsprekend vertrouwen is in en instemming met de uitgangspunten en de uitvoering van beleid.

De responsieve/inclusieve strategie is allerm minst een panacé. ‘Gooi bij complexe kwesties het proces open en het beleid wordt er vast en zeker slimmer van’ is zeker niet de les die uit bovenstaande voorbeelden getrokken zou moeten worden. Een inclusieve strategie wordt veel aanbevolen maar onderzoek naar de effecten ervan is nog niet ver ontwikkeld. Er liggen nog belangrijke vragen open. Hebben alle kennisclaims bijvoorbeeld dezelfde waarde? Waar ligt de grens tussen expertise en belangen als burgers en stakeholders kennis leveren? Christensen en collega’s beargumenteren dat er in democratieën sprake zou moeten zijn van een werkverdeling tussen verschillende instituties: expertorganen hebben vooral een epistemische functie, terwijl andere onderdelen van het politieke stelsel voor brede en gelijke participatie moeten zorgen (verkiezingen, mechanismen voor stakeholderparticipatie, enzovoort).³¹ Zo bezien is een inclusieve strategie van kennisvorming binnen een beleidsproces te prefereren voor zover deze aantoonbaar de kennisbasis onder het beleid verbetert. In tabel 3.1 vatten we, tot slot, de twee strategieën samen.

Tabel 3.1 Twee succesvolle strategieën van een deskundige overheid

	Technocratische strategie	Responsieve & inclusieve strategie
Aard van het vraagstuk	Weinig complex en/of relatief onomstreden	Complex en/of omstreden
Aard deskundigheid	Primaat van vak- en uitvoeringsdeskundigheid	Combinatie van vak-, veld- en proceskennis
Organisatie en benutting van kennis	Relatief autonome beleidskernen; Professionele taakorganisaties	Creatie en beheer van productieve netwerken voor kennisdeling; Brede expertcoalities; Maatschappelijke sensitieve taakorganisaties
Bevorderende factor	Hoog publiek vertrouwen	Bestuurlijke rugdekking; Prudente omgang met meervoudige kennisclaims

Referenties

- Albaek, E. (section editor) (2001). Managing crisis: HiV and the blood supply. In M. Bovens, P. 't Hart & B. Guy Peters (red.), *Success and Failure of Public Governance: A Comparative Analysis* (pp. 453–590). Cheltenham: Elgar.
- Arter, D. (2008). *Scandinavian Politics Today* (2nd ed.). Manchester: Manchester University Press.
- Barber, M. (2008). *Instruction to Deliver: Fighting to Transform British Public Services*. Londen: Methuen.
- Barber, M., Moffitt, A., & Kihn, P. (2010). *Deliverology 101*. Londen: Corwin.
- Barber, M. (2015). *How To Run A Government. So that Citizens Benefit and Taxpayers Don't Go Crazy*. Londen: Penguin Books.
- Bekker, R. (2020). *Dat Had Niet Zo Gemoeten! Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*. Boom Bestuurskunde.
- Blomqvist, P. (2022). The Swedish child vaccination programme. In C. DelaPorte et al. (red.) (2022), *Policy Success in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges* (pp. 306–329). Oxford: Oxford University Press.
- Buuren, A. van (2019). *The Dutch delta approach: The successful reinvention of a policy success*. In M. Compton & P. 't Hart (red.) (2019). *Great Policy Successes* (pp. 201–217). Oxford: Oxford University Press.
- Cairney, P. (2019). The transformation of UK tobacco control. In M. Compton & P. 't Hart (red.) (2019). *Great Policy Successes* (pp. 84–103). Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, J., & Holst, C. (2017). Advisory commissions, academic expertise and democratic legitimacy: the case of Norway. *Science and Public Policy*, 44(6), 821–833.
- Christensen, J., Holst, C. & Molander, A. (2022). *Expertise, Policymaking and Democracy*. London: Routledge.
- Claeson, M., & Hanson, S. (2021). *The Swedish COVID-19 strategy revisited*. *Lancet*, 397(10285), 1619.
- Derksen, W. (2023). *Kennis als Anker voor Beleid*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Derksen, W., & Ephraïm, K. (2018). *Kennis en Beleid Verbinden*. Utrecht: Boom Lemma.
- DelaPorte, C., Eydal, G. B., Kauko, J., Nohrstedt, D., 't Hart, P., & Tranøy, B. S. (red.) (2022). *Policy Success in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- De Vries, J., & Bekke, H. (2001). *De Ontpoldering van de Nederlandse Landbouw, 1994-2000*. Apeldoorn: Garant.

- Fitzgerald, L., & Mutch, A., with Herron, L. (2019) Responding to HIV-aids: Mobilisation through partnerships in a public health crisis. In: J. Luetjens, M. Mintrom, & P. 't Hart (red.), *Successful Public Policy: Lessons From Australia and New Zealand* (pp. 29–59). Canberra: ANU Press.
- Frederik, J. (2021). *Zo Hadden We het Niet Bedoeld. De Tragedie Achter de Toeslagenaffaire*. De Correspondent.
- Goodsell, C. (2011). *Mission Mystique: Belief Systems in Public Agencies*. Washington: CQ Press.
- Hoppe, R. (2010). *The Governance of Problems*. Bristol: The Policy Press.
- Hunter, D. (2023). At breaking point or already broken? The National Health Service in the United Kingdom. *New England Journal of Medicine*, 389, 100–103.
- Johns, C. (2022). The Great Lakes: Embracing the complexity of policy success. In E. Lindquist, M. Howlett, G. Skogstad, G. Tellier & P. 't Hart (red.), *Policy Success in Canada: Cases, Lessons, Challenges* (pp. 348–371). Oxford: Oxford University Press.
- Joose, H., & G. Teisman (2017). *Zit je Vast? Maak het Complexer!* Delft: Eburon.
- Kay, A. (2019). Cutting the wait – at least for a while. The NHS's assault on waiting times. In M. Compton & P. 't Hart (red.), *Great Policy Successes* (pp. 63–83). Oxford: Oxford University Press.
- Lindquist, E. (2022). Canada's response to the global economic crisis: Pivoting to the Economic Action Plan. In E. Lindquist, M. Howlett, G. Skogstad, G. Tellier & P. 't Hart (red.), *Policy Success in Canada: Cases, Lessons, Challenges* (pp. 457–477). Oxford: Oxford University Press.
- Mazzuccato, M. (2015). *The Entrepreneurial State*. London: Penguin.
- Metze, M. (2010). *Veranderend Getij*. Amsterdam: Balans.
- Pavia, Luis Henrique, Cotta, Tereza Christina, & Barrientos, Armando (2019). Brazil's Bolsa Familia programme. In M. Compton & P. 't Hart (red.), *Great Policy Successes* (pp. 21–41). Oxford: Oxford University Press.
- Rosenthal, U., van den Gronden, E., Gerrichhauzen, L. G., & van Giessen, M. (1986). *Het prestige van departementen*. *Acta Politica*, 21(2), 133–147.
- Shepherd, A., Simsovic, D., & Latourelle, A. (2022). Managing Canada's national parks: Integrating sustainability, protection and enjoyment. In E. Lindquist et al. (red.), *Policy Success in Canada: Cases, Lessons, Challenges* (pp. 327–347). Oxford: Oxford University Press.
- Staat van de Uitvoering (2022). <https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2023/01/Staat-van-de-Uitvoering-2022-1.pdf>.

- Termeer, K. (2023). De hobbelige weg naar een duurzame landbouw.
In T. Overmans, M. Honigh & M. Noordegraaf (red.) (2023)
*Maatschappelijke Bestuurskunde: Hoe Verbindende Bestuurskundigen
(Kunnen) Inspelen op Maatschappelijke Vraagstukken* (pp. 51–72).
Den Haag: Boombestuurskunde.
- ‘t Hart, P. (2018). *Dienen en Beïnvloeden: Verhalen over Ambtelijk Vakmanschap*.
Den Haag: NSOB.
- ‘t Hart, P., & J. Wanna (2011). *Treasury and the Great Financial Crisis*.
John L. Alford Case Library, Australia New Zealand School of
Government, [https://anzsog.edu.au/research-insights-and-resources/
research/treasury-and-the-global-financial-crisis-the-a-2011-119-1/](https://anzsog.edu.au/research-insights-and-resources/research/treasury-and-the-global-financial-crisis-the-a-2011-119-1/).
- Van den Brink, M. (2021). Rijkswaterstaat: Guardian of the Dutch delta.
In A. Boin, L. Fahy & P. ‘t Hart (red.), *Guardians of Public Value: How
Public Organizations Become and Remain Institutions* (pp. 237–260).
London: Palgrave Macmillan.
- WRR. (2020). *Samenleven in Verscheidenheid. Beleid voor de Migratie-
samenleving*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het
Regeringsbeleid.

Een deskundige overheid

Leren van buitenlandse succeservaringen

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID