

# Deskundige overheid

De deskundige overheid in negen vragen

---

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

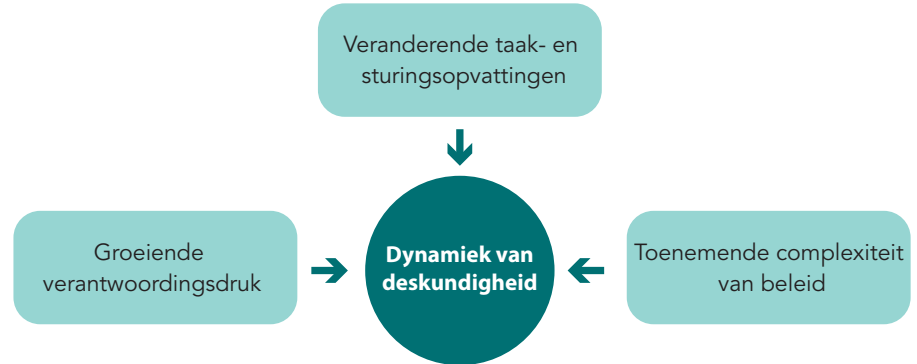


# 1. Waarom een rapport over de deskundigheid van de overheid?

Bij de Nederlandse overheden werken over het algemeen toegewijde en bekwame mensen. Toch gaan er regelmatig zaken mis waardoor de vakkundigheid van de overheid in twijfel wordt getrokken. Zijn er nog voldoende ambtenaren met verstand van zaken? Weten ze in de beleidstorens wel hoe het er in de uitvoering aan toegaat? Maakt de overheid zich niet te veel afhankelijk van consultancy-bureaus? Hebben volksvertegenwoordigingen wel voldoende kennis om hun wetgevende en controlerende taken goed te vervullen? Dit soort vragen komen regelmatig voorbij in debatten over het functioneren van de overheid.

Het huidige tijdsgewricht vraagt om inbreng van andere soorten kennis en kunde dan in het verleden het geval was. Drie langetermijnontwikkelingen hebben de afgelopen decennia het speelveld waarin de overheid opereert, sterk veranderd:

Figuur 1 Drie langetermijnontwikkelingen die vraag en aanbod van deskundigheid bij de overheid beïnvloeden.



- *Veranderende opvattingen over de overheidstaken en manieren om de uitvoering daarvan vorm te geven.*  
Denk aan het uit- en vervolgens weer aankleden van het nationale beleid rond ruimtelijke ordening en volkshuisvesting of het heen en weer schuiven van taken in het sociaal domein tussen het landelijke en lokale niveau.
- *Toenemende complexiteit van opgaven, stelsels en regels.*  
De grote uitdagingen waarvoor samenleving en overheid nu staan, veranderen voortdurend van karakter, kennen geen eindpunt en finale oplossingen, en zijn inzet van strijdende visies. De complexiteit van de door overheden zelf gecreëerde stelsels en regelgeving is ze een blok aan het been geworden.
- *Groei van transparantie- en verantwoordingsverplichtingen en politiek-publicitaire hectiek.* De toon van verantwoordingsdiscussies, zowel binnen de overheid zelf als in de samenleving, is aanmerkelijk verscherpt. Dat versterkt niet alleen de behoefte aan allerlei tactische vakkundigheid om risico's op reputatieschade te managen, het zet ook het leervermogen van overheden onder druk.

Daarom onderzoekt de WRR de staat van de deskundigheid van de overheid. Daarbij kijken we naar zowel de ambtelijke als de politieke onderdelen van de overheid, op landelijk en gemeentelijk niveau.

## 2. Wat bedoelen we met deskundigheid?

Het heeft weinig zin om te spreken over ‘de’ deskundigheid van ‘de’ overheid. Er zijn veel verschillende soorten deskundigheid, en ook de overheid bestaat uit talloze onderdelen, elk met hun eigen taken en verantwoordelijkheden, die ook elk om hun eigen deskundigheden vragen. Het gaat dus om de kracht van een goede deskundigheidsmix.

We onderscheiden in onderstaand figuur vier categorieën van deskundigheid die voor overheden van groot belang zijn: vak-, veld-, proces- en uitvoeringsdeskundigheid.

Figuur 2 Deskundigheidsmix



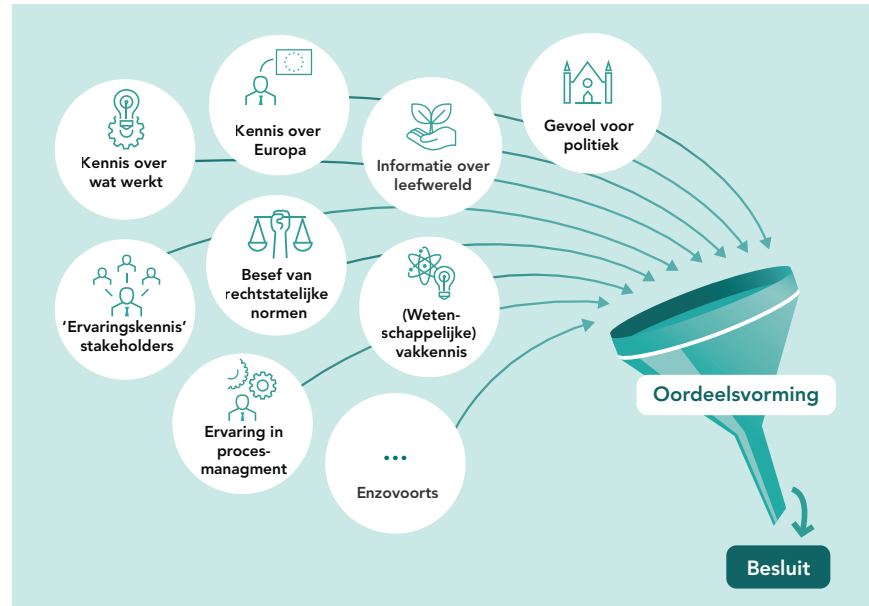
### 3. Wanneer kunnen we spreken van een deskundige overheid?

We onderscheiden twee dimensies van een deskundige overheid:

- De overheid *is* deskundig: haar mensen en onderdelen beschikken over de juiste mix van kennis en vaardigheden;
- De overheid *handelt* deskundig: haar besluiten zijn weloverwogen, haar handelen is competent.

De opgave is om relevante deskundigheden bij elkaar te brengen en op basis hiervan te wikken en te wegen, resulterend in een goed oordeel en een besluit over wat te doen. De onderstaande figuur schetst de veelheid aan kennis en kunde die nodig kunnen zijn om tot deskundig overheidshandelen te komen.

Figuur 3 De ingrediënten van deskundig overheidshandelen



## 4. Hoe moeten overheden het deskundigheidsvraagstuk aanpakken?

De overheid moet niet alleen deskundig zijn, maar ook deskundig handelen. Wie de deskundigheid van de overheid wil verbeteren, moet daarom verder kijken dan alleen de poppetjes. Minstens zo belangrijk zijn de processen en procedures, structuur en cultuur, aansturing en prikkels, want die beïnvloeden in hoeverre de verschillende deskundigheden samenkomen en meewegen in overheidsbesluiten. Deskundigheid is dus ook een *organisatieopgave*.

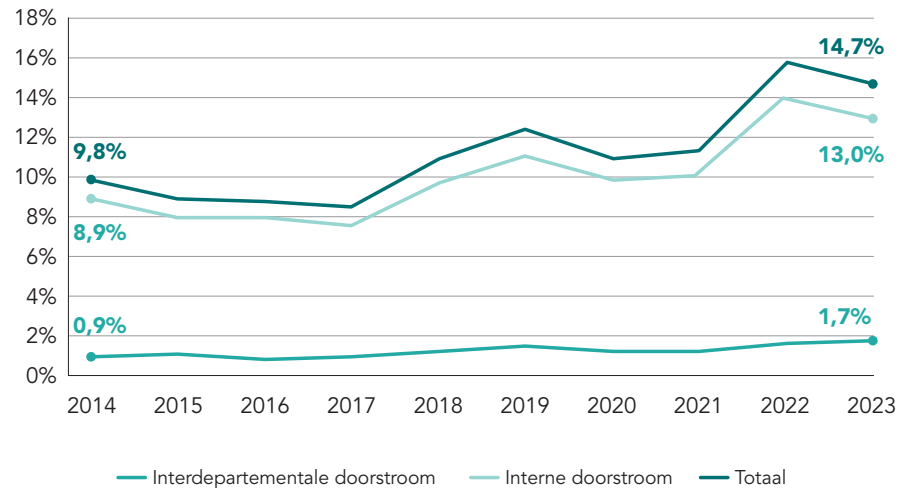
Figuur 4 Een breed perspectief op deskundigheid

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

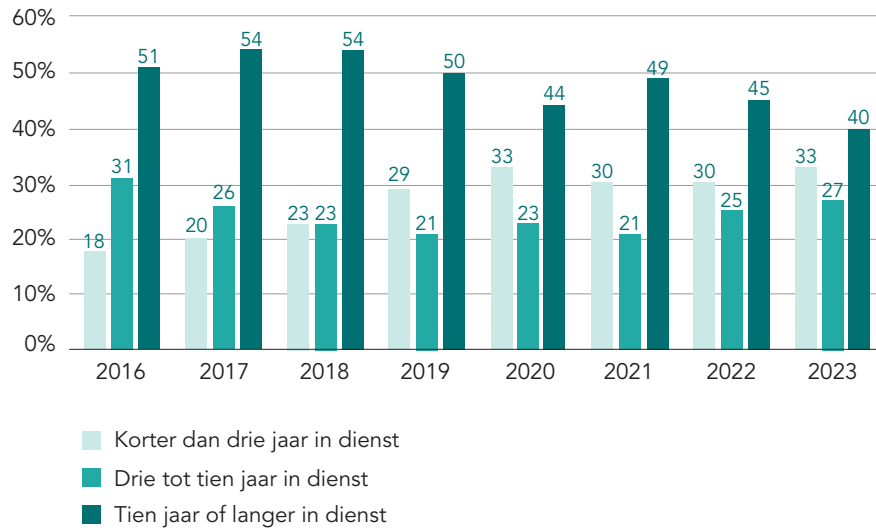
## 5. Hoe werken functiewisselingen van ambtenaren uit op de ambtelijke deskundigheid?

Ambtenaren wisselen gedurende hun carrière regelmatig van functie. De hoge roultatiesnelheid en de manier waarop roulatie op dit moment plaatsvindt, belemmeren de opbouw van deskundigheid. Zij gaan ten koste van de vak- en velddeskundigheid en belemmeren de ontwikkeling van ervaringskennis binnen een werkveld of organisatie.

Figuur 5 Mobiliteitspatronen rijksambtenaren (functiewisseling per jaar, in %)



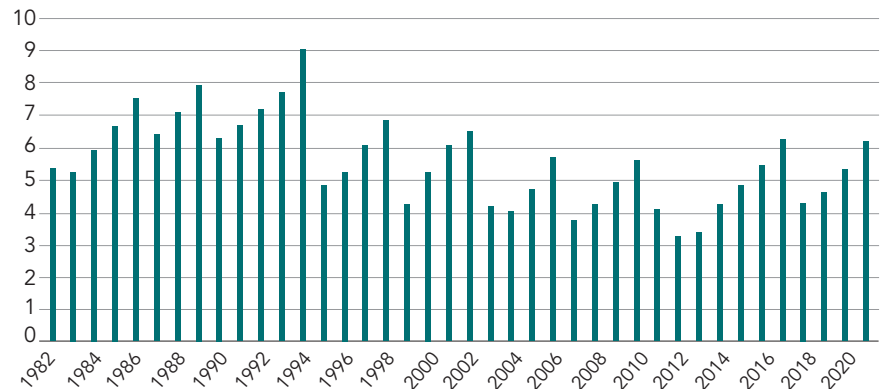
**Figuur 6 Gemeentelijke bezetting naar aantal dienstjaren, 2016-2023 (in %)**



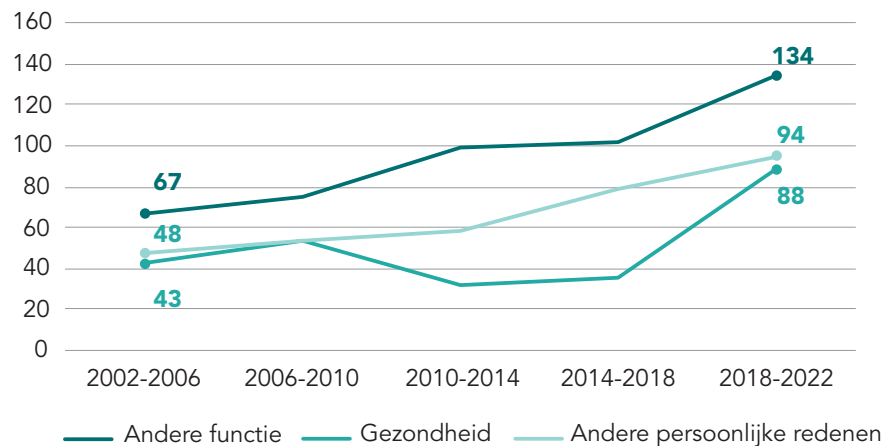
## 6. Hoe werkt de zittingsduur van volksvertegenwoordigers en bestuurders uit op de hun deskundigheid?

Nederlandse bewindspersonen en vooral parlementariërs rouleren sneller dan voorheen. Raadsleden en wethouders hebben hun functie de afgelopen collegeperiode vaker tussentijds opgezegd dan in eerdere perioden. Voor wethouders zijn persoonlijke of gezondheidsredenen steeds vaker een oorzaak van vroegtijdig opstappen. Hierdoor neemt het niveau van ervaring in de Tweede Kamer, de gemeenteraden en de colleges van burgemeester en wethouders af.

Figuur 7 Gemiddeld aantal jaren Kamerervaring



**Figuur 8 Aantal voortijdig opgestapte wethouders om niet-politieke redenen, naar reden voor vertrek 2002-2024**



Bron: Bouwmans 2024b.

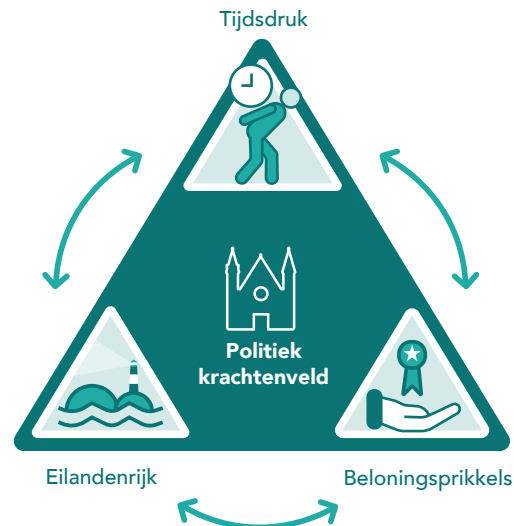
## 7. Waarom wordt de beschikbare deskundigheid lang niet altijd goed benut in oordeelsvorming en handelen van overheden?

Beschikbare deskundigheid wordt geregeld onderbenut, in de zin dat bestuurders die maar beperkt of heel selectief meewegen in de oordeelsvorming die tot bestuurlijk handelen leidt.

Vier obstakels spelen daarbij een belangrijke rol:

- de alomtegenwoordige tijdsdruk waaronder beleidsmakers werken;
- de manier waarop taken, bevoegdheden, capaciteit en expertise zijn opgedeeld (de overheid als eilandenrijk);
- de beloningsprikkel, die het gebruik van bepaalde bronnen en soorten deskundigheid aanmoedigen en dat van andere ontmoedigen;
- het politieke krachtenveld waarin selectief en tactisch gebruik van expertise in het smeden of ondermijnen van meerderheden voor bepaalde standpunten voorop staat.

Figuur 9 Obstakels voor benutting van deskundigheid



## 8. Wat is nu de 'staat van de deskundigheid' bij lokale en nationale overheden?

Wat is nu het totaalbeeld? De WRR concludeert dat er bij de overheid weliswaar nog altijd veel bekwame en betrokken mensen werken, maar dat er tegelijkertijd sprake is van een aantal wezenlijke tekorten. Bovendien wordt beschikbare deskundigheid regelmatig onvoldoende benut.

Figuur 10 Overzicht van de bevindingen



## 9. Hoe kan het beter?

De WRR onderkent verschillende paden naar een deskundiger overheid. Het eerste pad is dat van het *versterken* van reeds aanwezige kwaliteiten en bewegingen. Het tweede is dat van het ingrijpend *veranderen* van belemmerende systeemkenmerken. Ieder pad bevat een aantal maatregelen binnen de politieke en/of ambtelijke subsystemen van de overheid.

Figuur 11 Overzicht van aanbevelingen

### Pad 1: Versterken



- Aanbeveling 1.** Versterk het strategisch vermogen van ambtelijke diensten
- Aanbeveling 2.** Versterk de deskundigheidspositie van kleine gemeenten
- Aanbeveling 3.** Versterk de ondersteuning van volksvertegenwoordigers
- Aanbeveling 4.** Versterk het gebruik van externe deskundigheid

### Pad 2: Veranderen



- Aanbeveling 5.** Vernieuw ambtelijke roulatiesystemen en loopbaanpaden
- Aanbeveling 6.** Doorbreek verkokerde organisatiepatronen
- Aanbeveling 7.** Creëer een permanente Commissaris voor de Rijksdienst

# Deskundige overheid

## De deskundige overheid in negen vragen

---

Deze publicatie is een product van WRR-rapport 113 *Deskundige overheid*. Voor de onderbouwing van de in deze publicatie gepresenteerde conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar de uitvoerige analyse van het beleid en de wetenschappelijke literatuur die in dat rapport te vinden zijn.

Het rapport *Deskundige overheid* (ISBN: 978-90-834996-3-5) is op 8 juli 2025 door de raad aangeboden aan de regering. Het rapport kan gratis worden gedownload van [wrr.nl](https://wrr.nl).

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID