

De deskundige overheid

op lokaal niveau

Den Bosch, 30 juni 2025

WRR

THE NETHERLANDS SCIENTIFIC COUNCIL FOR GOVERNMENT POLICY

Programma

- Waarom een adviesproject over ‘de deskundige overheid’?
- Welke uitdagingen spelen er op het gebied van (ambtelijke) deskundigheid bij de gemeenten? Wat kunnen we daaraan doen?
- Wat betekent ‘deskundigheid’ in de gemeenteraad?

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Aanleiding voor dit project: kan de overheid het nog wel?

- Zorgen over ‘overheidsfalen’
- Affaires: Groningen, toeslagen
- Kloof tussen beleid en uitvoering

NOS Nieuws • Dinsdag 25 januari 2022, 20:56

Belastingdienst worstelt met verouderde systemen, en dat maakt btw-verlaging ingewikkeld

Rapport - Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties

Klem tussen balie en beleid



Verslag - Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag

Ongekend onrecht

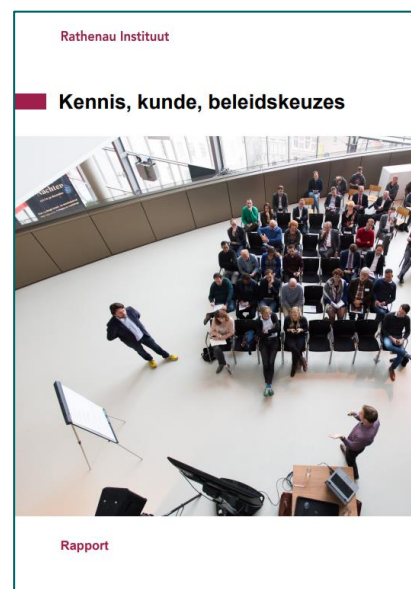
Verlies inhoudelijke kennis



- AWTI: *“Inhoudelijke experts op ministeries zijn vanuit deze gedachte veelal ingeruild voor procesdeskundigen en departementen kopen kennis en expertise vaak in.”*



- ROB: *“Er is een cognitief tekort ontstaan, omdat afgelopen decennia veel publieke taken buiten de overheid zijn belegd.”*



- Rathenau Instituut: *“Vaak horen we dat het binnen ministeries ontbreekt aan voldoende inhoudelijke deskundigheid. (...) De moderne (top)ambtenaar blinkt uit als procesmanager in een politieke omgeving.”*

Minder waardering ambtelijke vakkennis

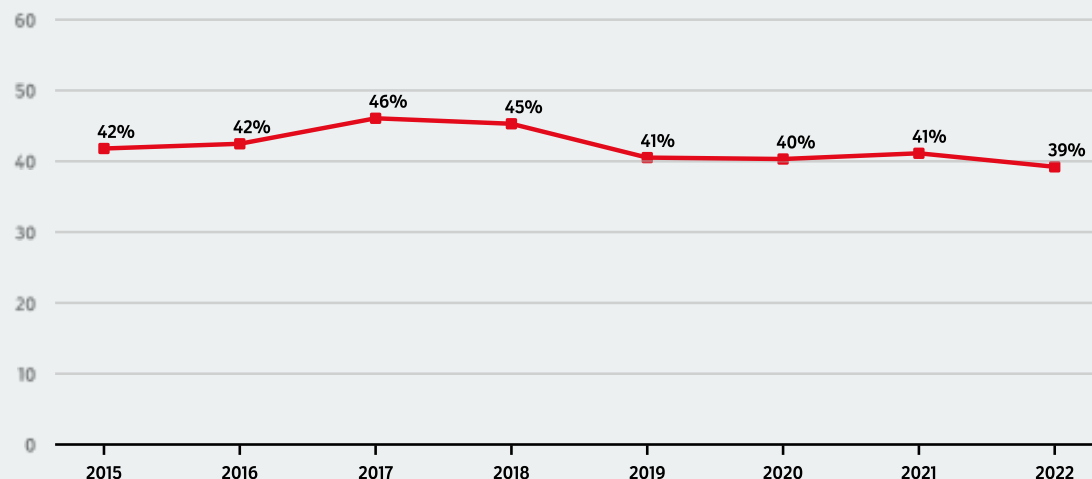
Onderzoek Hoe het landsbestuur zijn eigen valkuil groef

Lege glazen torens

'Bureaucratie is een belasting op groei', zei premier Mark Rutte in 2010. Het mes moest in de ambtenarij. Nu dat is gelukt, is er spijt. De Haagse torens zijn gevuld met generalisten terwijl 'politieke sensitiviteit' een leidende competentie blijft.

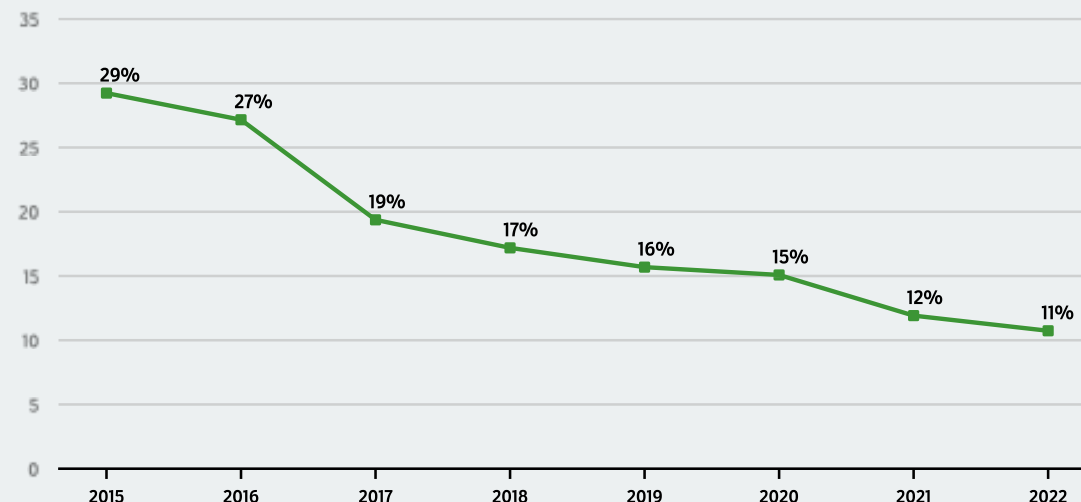
'Politieke sensitiviteit' blijft belangrijk in beleidsvacatures

Percentage beleidsvacatures met 'politieke sensitiviteit', 'politieke antenne' of een variatie op die term



Steeds minder specialistische beleidsfuncties

Percentage beleidsvacatures met minstens één inhoudelijke eis, exclusief juristen



Zorgen over afhankelijkheid van consultants



WRR

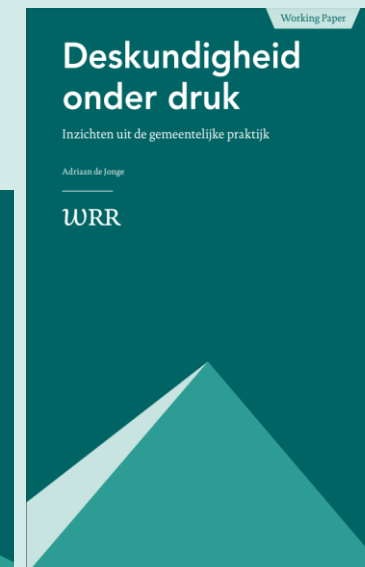
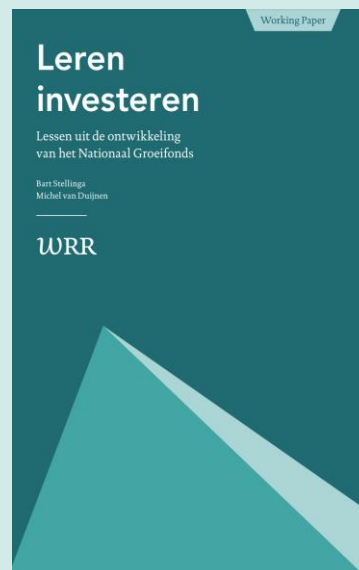
VPRO Tegenlicht

de consultant regeert

6 APRIL 2025



Een serie 'working papers'



Wordt de overheid 'uitgehold' door consultants?



WRR

Mariana Mazzucato: 'Hoog tijd dat de overheid de externe consultants eruit gooit en het weer zelf gaat doen'



Overheid terug van weggeweest in de ruimtelijke ordening



- Een meer sturende overheid
- Einde van *New Public Management*

WRR

Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt

Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven



Sociaal domein: ontoereikende proces- en uitvoeringskennis



WRR

- Bij ministerie van SZW:
- *Signalen uit de uitvoering dringen onvoldoende door*
- *Meer ruimte voor innovatie bieden: duobanen?*

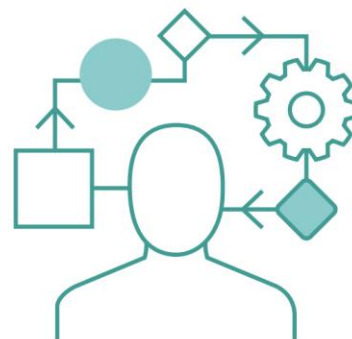
“Veldkennis is er wel bij SZW, want ambtenaren hebben heel veel contact met de SER, werkgevers en maatschappelijke organisaties. **Uitvoeringskennis is heel erg onbekend.** Ze hebben weinig zicht op lokale praktijken. Alles wat je achter je bureau kan doen, is wel op orde (...) Beleidsmakers moeten ook doelgroepenkennis hebben, niet alleen mensen in de uitvoering” (Onderzoeker)

- Bij gemeenten:
- *Uitvoeringskennis komt op orde, middelen blijven achter.*
- *Nieuwe vormen van samenwerking*
- *Gebrekkige inkoopkennis en ict-ondersteuning*

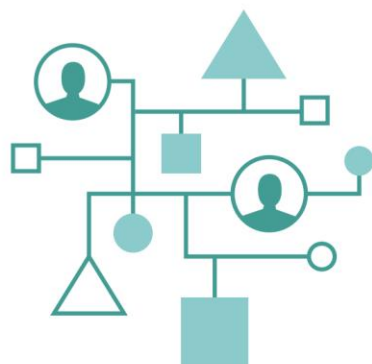
Wat is deskundigheid?



Vakdeskundigheid



Procesdeskundigheid



Velddeskundigheid



Uitvoeringsdeskundigheid

Van deskundig *zijn* naar deskundig *handelen*



Obstakels voor benutting





Bevindingen uit
working paper

Kunnen de (kleine) gemeenten het nog wel aan?

- Nieuwe, complexe taken
- Zorgen over arbeidsmarktkrapte
- Zorgen over externe inhuur



WRR

nieuwsuur Energietransitie

Dinsdag 12 september 2023, 18:00

Experts: adviesbureaus nemen taak ambtenaren over bij energietransitie

**Renee van Hest**
Onderzoeksredactie

**Yoeni Vugts**
onderzoeksredactie

Gemeenten en provincies hebben veel moeite met de uitvoering van de energietransitie, het grote plan dat Nederland voor 2050 van het gas af moet halen en CO2-neutraal moet maken. De lokale overheden hebben regelmatig te weinig personeel en expertise voor alle taken die op hun bordje terechtkomen.

Rik Thijs, wethouder energie, Eindhoven:

"Ik denk dat iedere gemeente op dit moment wel echt grotendeels afhankelijk is van adviesbureaus."

Welke soorten deskundigheid hebben de lokale overheden nodig?

- Nieuwe soorten (specialistische) kennis als gevolg van nieuwe taken
- Nieuwe vaardigheden: netwerken, samenwerken, faciliteren

“Het wordt voor ambtenaren steeds belangrijker om te weten: wie zijn je coproducten? Vroeger hadden we een eigen timmerbedrijf, een eigen woningbedrijf, et cetera. Dat moest de deur uit vanwege marktwerking. Nu moeten we sturen met prestatieafspraken.”

Waar treden er tekorten op?

- Politiek-bestuurlijke sensitiviteit
- Lokale veldkennis

“We moeten oppassen dat we het oude ambtenarenvak, het specialiseren in het vakgebied en in de omgeving, niet kwijtraken. Het duurt even voordat je een samenleving leest en weet hoe de organisatie werkt.”

Wat zijn de oorzaken van de tekorten?

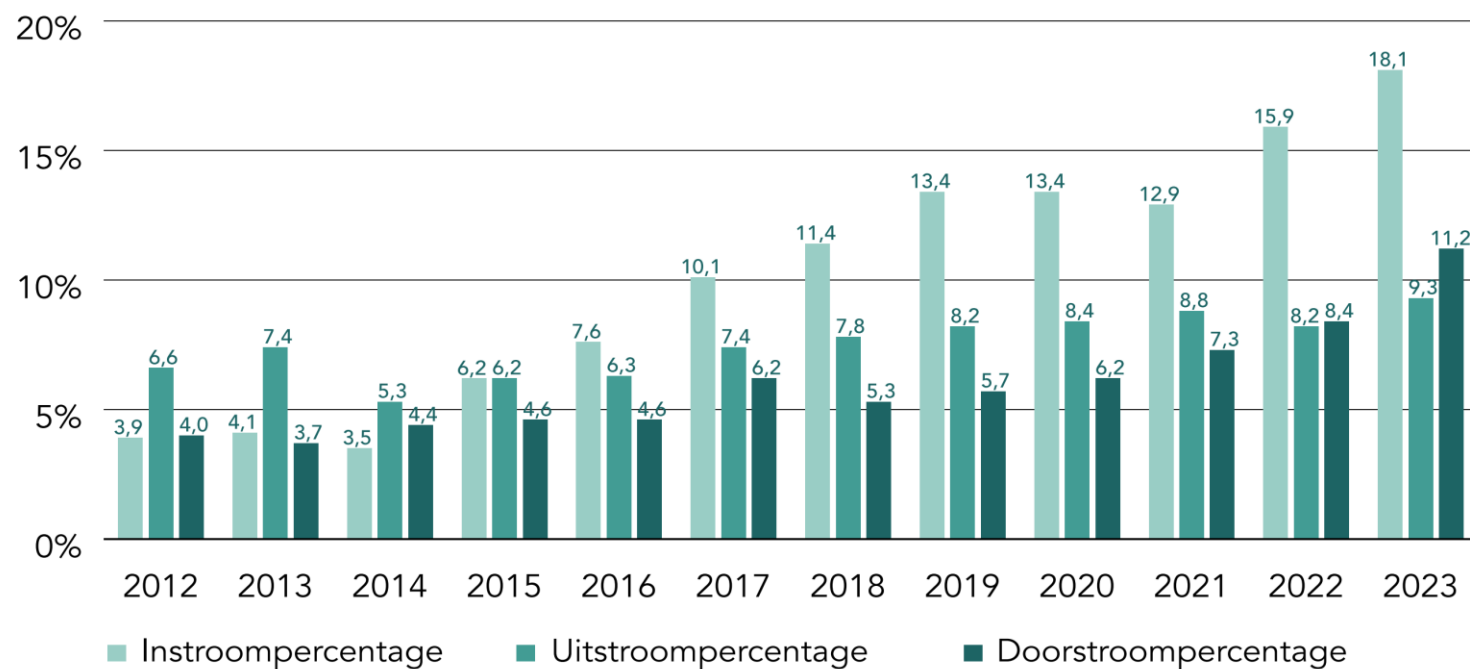
- Deskundigheid wordt bij nieuwe taken niet ‘meegedecentraliseerd’
- Zij-instromers
- Te kleine schaal
- Krappe arbeidsmarkt
- Hoog verloop van personeel
- Afhankelijkheid van adviesbureaus

“In een mobiele arbeidsmarkt waar mensen na een paar jaar weg gaan, stroomt de lokale kennis veel sneller weg.”

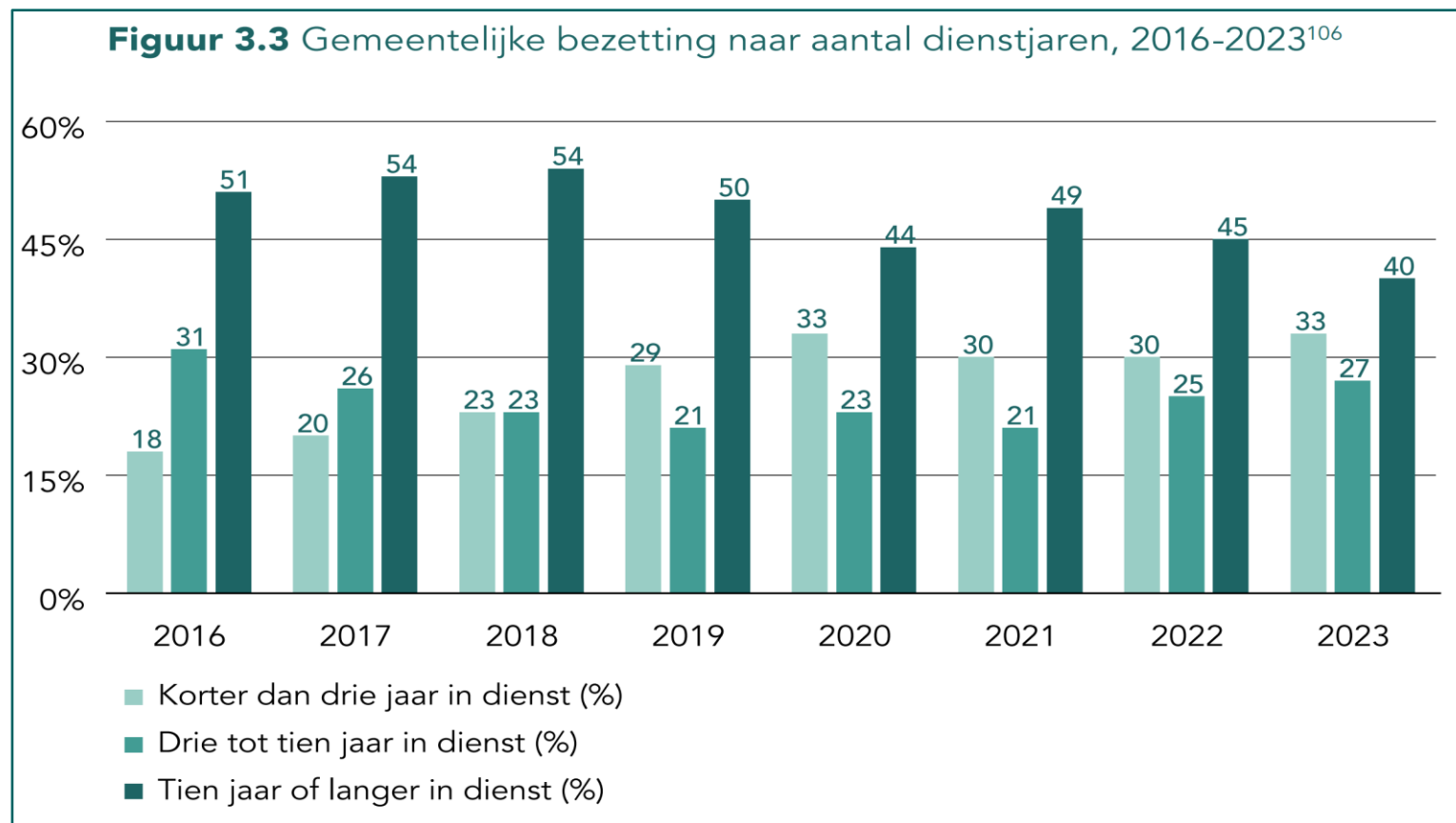
“Het lastige is: je huurt mensen in met kwaliteit, maar na een half jaar ben je ze weer kwijt, en ben je de kennis ook kwijt.”

Hoog verloop: in-, uit- en doorstroom

Figuur 3.2 In-, uit- en doorstroompercentages van gemeenteambtenaren, 2012-2023¹⁰⁵

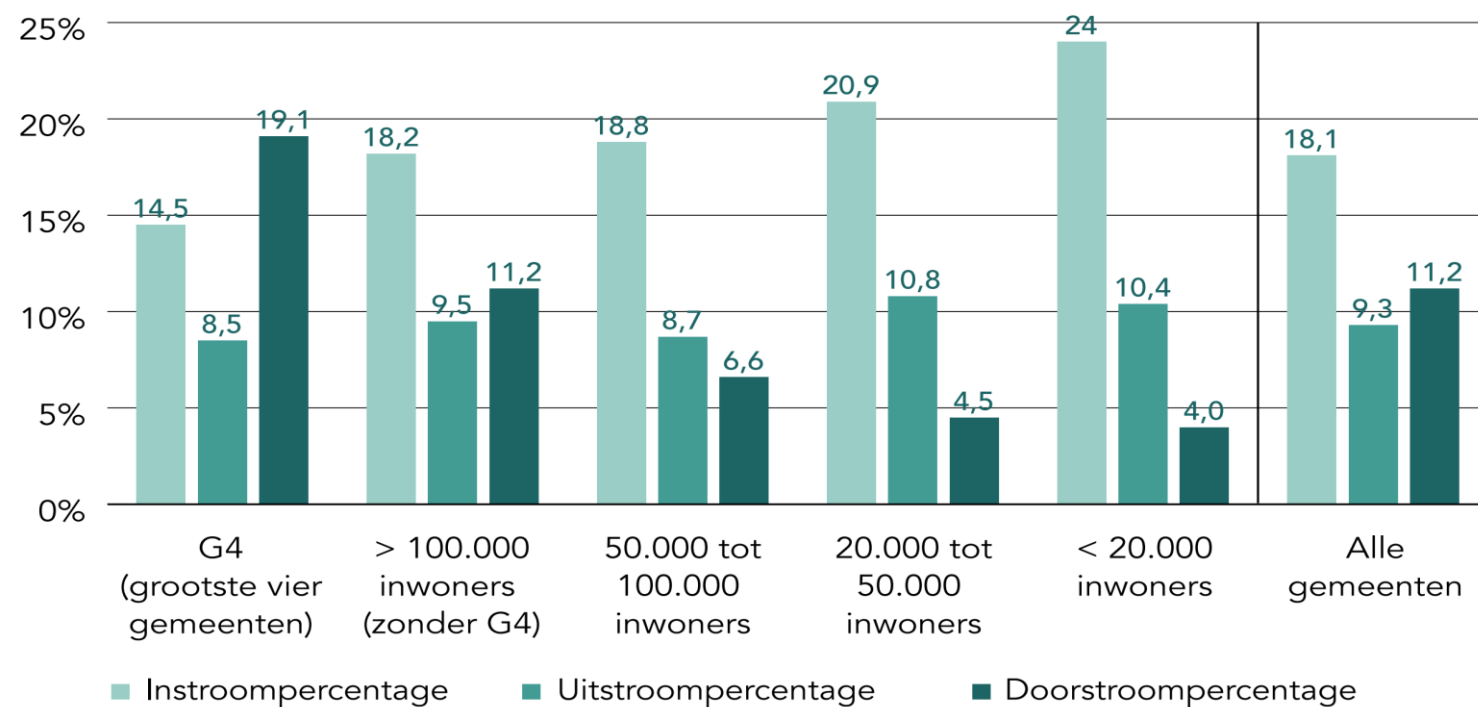


Hoog verloop: aantal dienstjaren

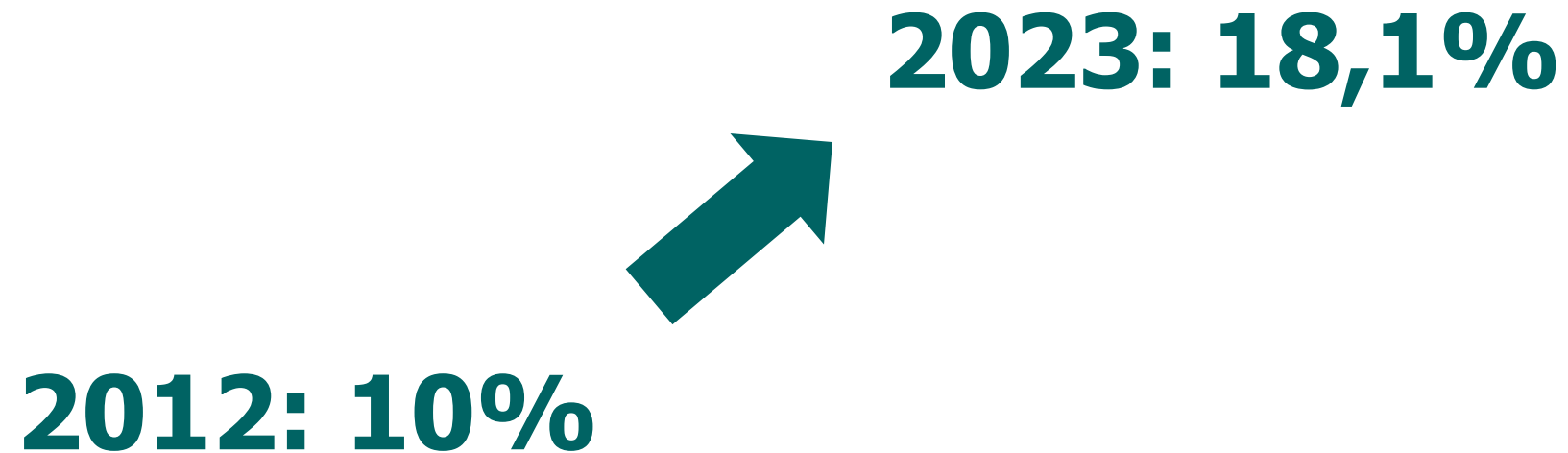


Hoog verloop: verschillen naar schaal

Figuur 3.4 In-, uit- en doorstroompercentages voor verschillende schaalniveaus, 2023¹⁰⁷



Externe inhuur: stijging



Externe inhuur: afhankelijkheid

nieuwsuur Energietransitie

Dinsdag 12 september 2023, 18:00

Experts: adviesbureaus nemen taak ambtenaren over bij energietransitie

**Renee van Hest**
Onderzoeksredactie

**Yoeri Vugts**
onderzoeksredactie

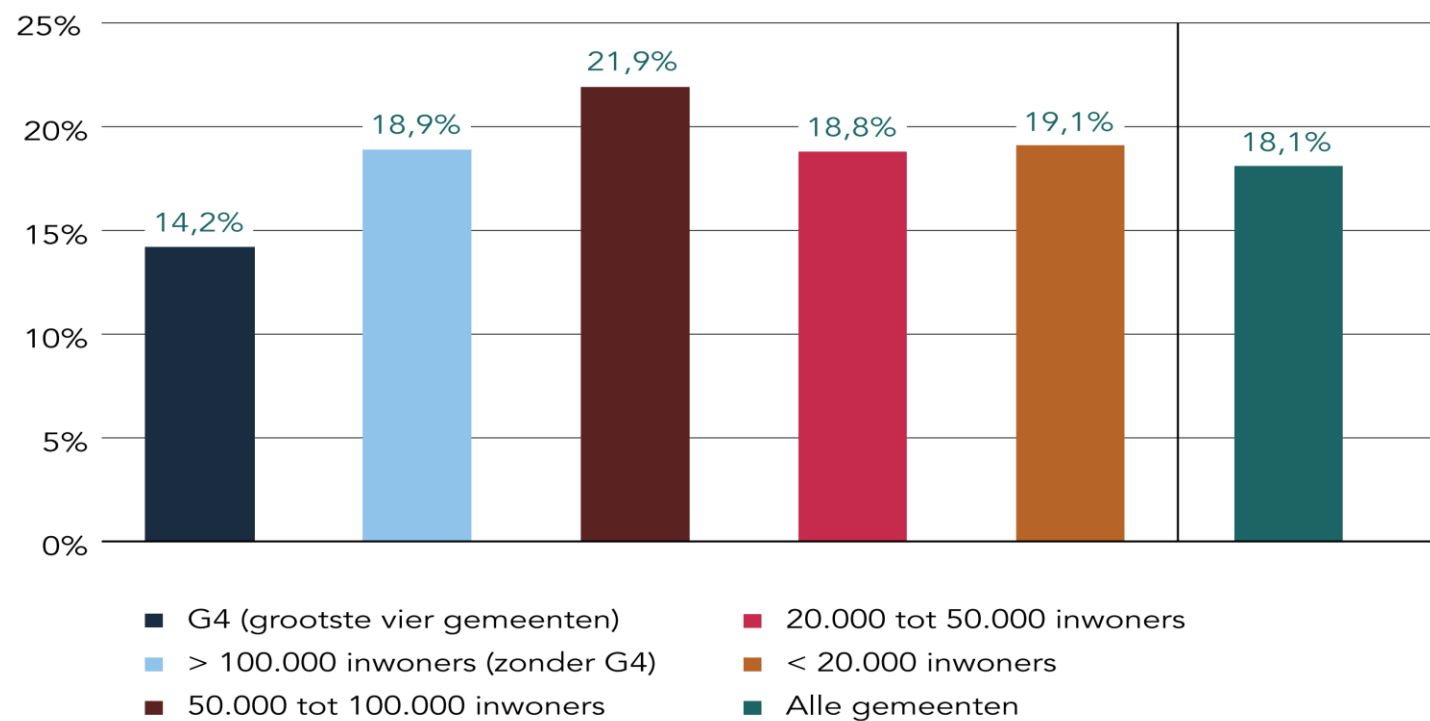
Gemeenten en provincies hebben veel moeite met de uitvoering van de energietransitie, het grote plan dat Nederland voor 2050 van het gas af moet halen en CO2-neutraal moet maken. De lokale overheden hebben regelmatig te weinig personeel en expertise voor alle taken die op hun bordje terechtkomen.

Rik Thijs, wethouder energie, Eindhoven:

"Ik denk dat iedere gemeente op dit moment wel echt grotendeels afhankelijk is van adviesbureaus."

Externe inhuur: verschillen naar schaal

Figuur 3.1 Uitgaven aan externe inhuur in 2023, uitgesplitst naar gemeentegrootte¹⁰⁰



Verschillen kleine en grote gemeenten

- Kleine gemeenten
 - hebben minder capaciteit voor specialistische kennis
 - zijn kwetsbaarder (meer eenpersoonsfuncties)
 - hebben een zwakkere arbeidsmarktpositie
 - zien een hoger personeelsverloop
 - maken (iets) meer gebruik van externe inhuur
 - zijn vaak afhankelijk van de deskundigheid van grotere gemeenten of gemeenschappelijke regelingen
- Toch is schaalvergroting impopulair

Mogelijke oplossingsrichtingen

- Regionale of provinciale 'uitzendbureaus' voor ambtelijke denkkracht en specifieke expertise om (kleine) gemeenten bij te staan.
- Meer roulatie van personeel tussen het Rijk en gemeenten.
- Een basisopleiding lokaal ambtelijk vakmanschap voor alle gemeenteambtenaren.
- Hogere salarissen voor ambtenaren bij kleinere gemeenten.

'Creatieve' oplossingen voor tekorten aan capaciteit en deskundigheid

- Flexteam Warmte, Drenthe
- Ruimte voor Groei, Brabant

Vragen en gesprek

- Welke bevindingen zijn wel of niet herkenbaar?
- Is snelle functieroulatie inderdaad een gevaar voor deskundigheid?
- Is er een 'ideale schaal' voor gemeenten?
- Welke oplossingsrichting spreekt het meest aan? Welke het minst?
- Zijn er nog andere ideeën?

Deskundige gemeenteraden?



Lekenbestuur onder druk?

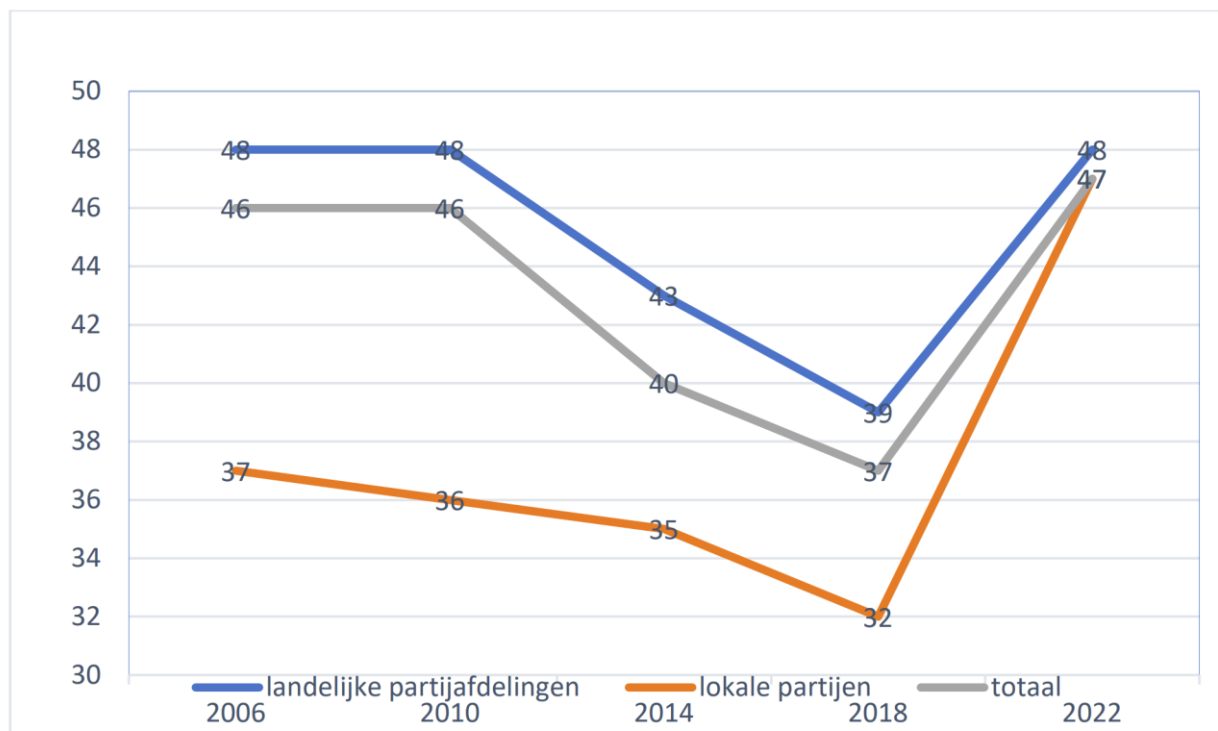


Vragen en gesprek

- Is het lekenbestuur nog een realistisch principe?
- Zijn de raden ‘diplomaraden’ aan het worden? Is dat erg?

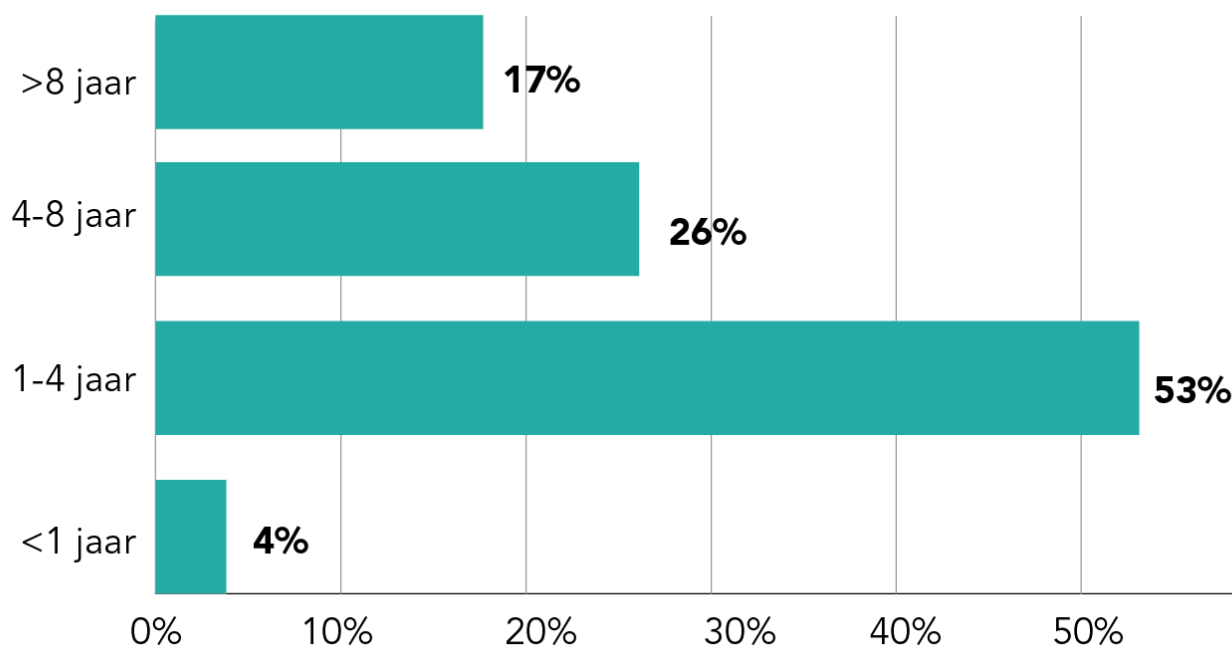
Weinig kandidaten voor raadslidmaatschap

Figuur 2. Enige/veel moeite om voldoende geschikte kandidaten te vinden voor verkiesbare plaatsen op de kandidatenlijst, afdelingen landelijke partijen en lokale partijen (%), 2006-2022



Bron: Voerman & Boogers

Zittingsduur raadsleden



- Tussentijds gestopt 2018-2022: **38%**
- Tussentijds gestopt 2022-nu: **28%**

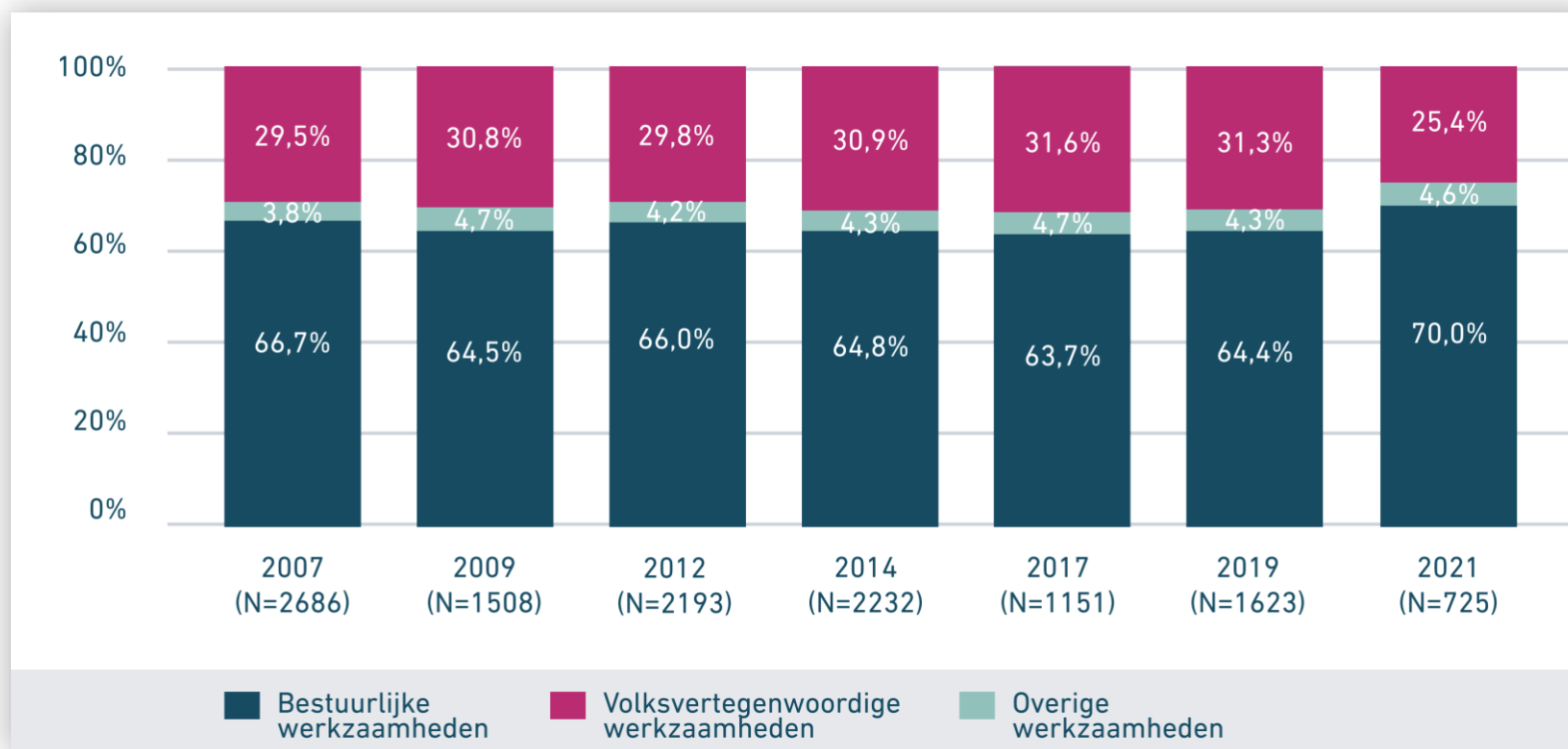
Zittingsduur van gemeenteraadsleden op 1 oktober 2024

Bron: Staat van het Bestuur - dashboard

Tijdsdruk & werk-privébalans

- Tijdsbesteding: **14 uur** in **2007** → **20 uur** in **2024**
- Tevredenheid werk-privébalans: **5,8**
- **Werk-privébalans** veelgenoemde reden om te stoppen

Tijdsbesteding: 70% bestuurlijke taken



Figuur 11: Tijdsverdeling tussen bestuurlijke en volksvertegenwoordigende taken (2007-2021)

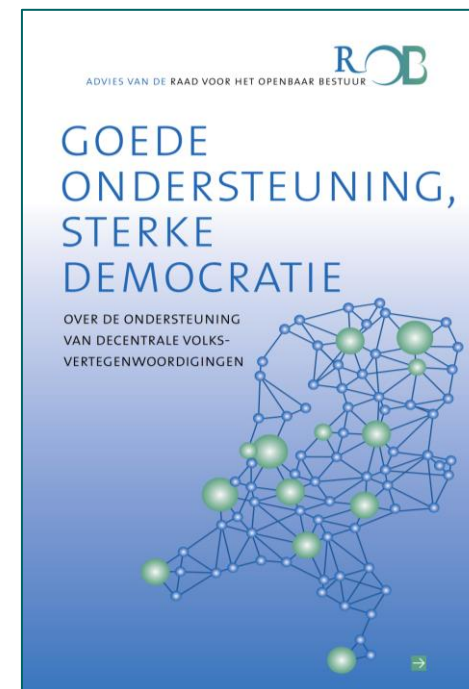
Versplintering en lokalisering

- Aantal zetels lokale partijen: **25%** in **1998** → **42%** in **2022**
- Gemiddeld aantal fracties in raad: **5,98** in **2002** → **8,14** in **2022**

Ondersteuning

- Ambtelijke ondersteuning door griffie: **onmisbaar**
- Gemiddelde bezetting griffie: **2,85 fte** (variërend van 1,2 tot 18 fte)
- Fractieondersteuning: in 1 op de 5 gemeenten **geen budget**
- Budget in gemeenten <50.000 inwoners: **€1.400 per fractie**
- “Mag de democratie nog wat kosten?”

“Kwaliteit en kwantiteit van de ondersteuning houdt geen tred met de verzwaring en toenemende complexiteit van het takenpakket van het decentrale bestuur.”

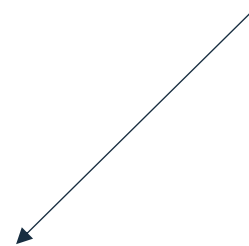
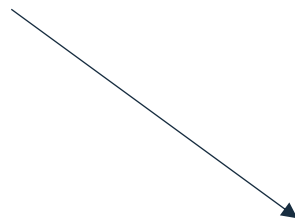


Conclusies

Complexe materie + schaalvergroting
→ 'technocratisering' van raadswerk
→ risico: 'diplomaraad'

Hogere werkdruk → minder
animo voor raadslidmaatschap
→ kortere zittingsduur

Verspintering + lokalisering
→ minder (ervaren) collega's



Grotere behoefte aan ondersteuning – maar raden zijn
terughoudend om te investeren in eigen ondersteuning

Dank voor uw aandacht

-
- jonge@wrr.nl
 - bokhorst@wrr.nl

WRR

THE NETHERLANDS SCIENTIFIC COUNCIL FOR GOVERNMENT POLICY