

# Deskundigheid als koopwaar

Ervaringen met inhuur van  
expertise door overheden

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](http://www.wrr.nl).

**Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid**

Buitenhof 34  
Postbus 20004  
2500 EA Den Haag  
070-356 46 00  
[info@wrr.nl](mailto:info@wrr.nl)  
[wrr.nl](http://wrr.nl)

Vormgeving binnenwerk: DDK, Utrecht  
Working Paper nummer 56

E-ISBN: 978-90-832908-6-7

© 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.

# Deskundigheid als koopwaar

Ervaringen met inhuur van  
expertise door overheden

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

---



# Inhoudsopgave

	<b>Ten geleide</b>	<b>7</b>
1.	<b>Aangeleerde hulploosheid</b>	<b>8</b>
2.	<b>Redenen voor inhuur</b>	<b>13</b>
3.	<b>Wie huren overheden in?</b>	<b>20</b>
4.	<b>Vormen en valkuilen van uitbesteding</b>	<b>25</b>
5.	<b>De conjuncturen van ambtelijke deskundigheid</b>	<b>32</b>
6.	<b>Slotbeschouwing</b>	<b>38</b>
	<b>Lijst van geïnterviewden</b>	<b>42</b>
	<b>Bronnen</b>	<b>44</b>



## Ten geleide

Het WRR Working Paper *Deskundigheid als koopwaar: Ervaringen met inhuur van expertise door overheden* 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 paper is in belangrijke mate gebaseerd op een reeks vraaggesprekken met ervaren consultants en topambtenaren die in voorjaar 2023 hebben plaatsgevonden. Op datzelfde moment verscheen het boek *The Big Con*, waarin de praktijken van grote internationale consultancybedrijven worden gehekeld. Die zouden hun cliënten – bedrijven en overheden – ‘infantiliseren’ door ze afhankelijk te maken van hun dienstverlening. Het boek kreeg veel aandacht in de (inter)nationale media en de diagnose werd door tal van commentatoren overgenomen.

Dit paper laat zien dat de praktijk van inhuur van deskundigheid door Nederlandse overheden aanmerkelijk meer ‘grijstinten’ kent dan in *The Big Con* worden onderkend. Er zijn een aantal goede redenen om tot inhuur over te gaan, en in veel inhuursituaties is geen sprake van ongezonde verafhankelijkheid. Tegelijkertijd legt het paper een aantal wezenlijke tekortkomingen van de Nederlandse inhuurpraktijken bloot, zoals rigide aanbestedingspraktijken, gebrekkige vraagarticulatie en beperkte overdracht en interne borging van deskundigheid na het vertrek van ingehuurde consultants.

De WRR dankt alle geïnterviewden (een lijst met namen en functies van geïnterviewden is te vinden in de bijlage) voor hun medewerking en prof. mr. dr. Stavros Zouridis en dr. Tom Rodrigues 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.

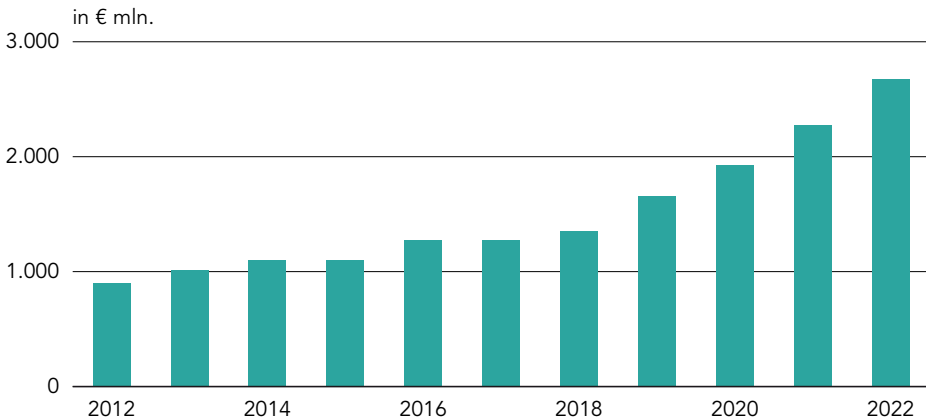
Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins  
Voorzitter WRR

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

## 1. Aangeleerde hulploosheid

“Nooit eerder betaalde het Rijk zoveel geld aan externe medewerkers, zoals ICT’ers, interimmanagers en consultants. In 2022 gaven de ministeries gezamenlijk 2,7 miljard uit aan extern personeel. Daarmee overschrijden ze hun eigen norm ruimschoots. De uitgaven voor externe medewerkers zijn 17 procent hoger dan een jaar eerder, en bijna drie keer zo hoog als tien jaar geleden. De zogeheten Roemernorm – de afspraak dat het aandeel externe inhuur niet meer dan 10 procent mag bedragen van het personeelsbudget – is dus weer lang niet gehaald.” Zo opent de Volkskrant – op de voorpagina – haar berichtgeving over Verantwoordingsdag 2023.<sup>1</sup> De bij het artikel afgedrukte grafiek (zie figuur 1.1) versterkt het beeld van gestaag groeiende, ‘uit de hand lopende’ uitgaven aan inhuur. Ook andere nieuwsmedia besteedden ruime aandacht aan dit specifieke onderdeel van de vuistdikke jaarlijkse rapportage over de besteding van de rijksuitgaven. De reacties op de sociale media laten zich raden.

**Figuur 1.1** Uitgaven van de Rijksoverheid aan extern personeel (zoals afgebeeld door de Volkskrant op basis van de verantwoording Bedrijfsvoering Rijk 2022



Bron: Volkskrant mei 2023 <sup>2</sup>

Dergelijke berichtgeving past in een reeds langer bestaande verhaallijn. In discussies over het vermeende onvermogen van overheden komt de inzet van adviesbureaus regelmatig ter sprake. De European Public Sector Union (EPSU) liet de Universiteit van Greenwich de outsourcing binnen negen lidstaten van de

1 Frijters & Hoogenraad 2023.

2 [www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/rijksverheid-betaalde-in-2022-recordbedrag-van-2-7-miljard-euro-voor-inhuur-extern-personeel-b5b089a1](https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/rijksverheid-betaalde-in-2022-recordbedrag-van-2-7-miljard-euro-voor-inhuur-extern-personeel-b5b089a1).



Europese Unie (EU) in kaart brengen. De conclusie werd vervat in het sinds 1990 circulerende narratief van de ‘uitgeholde overheid’ (*hollowed-out state*):

*“What began with the outsourcing of auxiliary functions to low paying companies has led to the contracting of pricy consultancy firms to perform core functions: policymaking, drafting of legislation and public contracts – and the displacement of a generation of civil servants”.*<sup>3</sup>

Overheden zouden na decennia van afslanking en privatisering te weinig inhoudelijke expertise over hebben, en maken daarom op grote schaal gebruik van externe expertise.<sup>4</sup> Critici zien het als dubieus gebruik van publieke middelen wanneer overheden inkopen wat zij eigenlijk zelf zouden moeten kunnen.<sup>5</sup> Naar aanleiding van een motie van de SP is hier in 2010 inderdaad een norm voor gekomen, de Roemer-norm: overheidsdiensten mogen maximaal 10 procent van hun personeelskosten uitgeven aan externen. Dat heeft een tijdelijke daling teweeg gebracht van de inkoop van adviesdiensten, maar inmiddels is de inzet van externen bij het Rijk weer fors – zelfs tot ongekende hoogten – gestegen. De inhuur als percentage van de loonsom bij de gemeenten stijgt ook, maar minder snel, zo blijkt uit de Personeelmonitor Gemeenten van het A&O Fonds (figuur 1.2).<sup>6</sup>

---

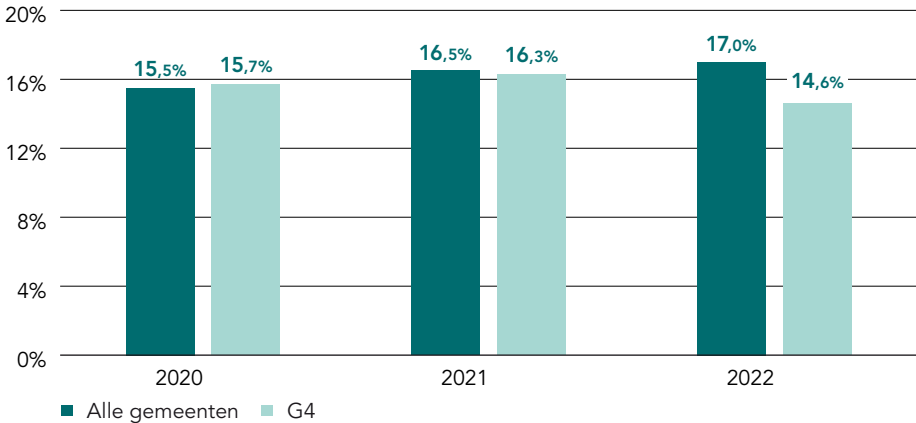
3 EPSU 2022.

4 Vergelijk Derksen 2023: 140; 205-222.

5 Tjeenk Willink 2023; Chavannes 2023; Van Jole 2023.

6 Zie ook: *Binnenlands Bestuur* 2023. De focus van onze analyse van ‘inhuur’ ligt op het extern betrekken van capaciteit op het gebied van beleidsvorming en -uitvoering, bedrijfsvoering, digitalisering en organisatieontwikkeling zoals die door consultancies en kenniscentra worden aangeboden. Primair operationele werkzaamheden op het gebied van catering, afvalverwerking, openbaar vervoer, bouw, groenvoorziening en digitale dienstverlening of transactieverwerking vallen erbuiten.

**Figuur 1.2** Uitgaven van gemeenten aan externe inhuur als percentage van de loonsom



Bron: Personeelmonitor gemeenten 2022, A&O Fonds

Daarbij spelen allerlei ontwikkelingen een rol. Denk aan crises zoals de COVID-19-pandemie en de hoge instroom van asielzoekers, waarbij de overheid onverwachts grote inspanningen moest leveren. Of de massale uitstroom van de babyboomgeneratie uit de ambtelijke dienst en de krapte op de arbeidsmarkt. De complexe innovaties op het gebied van de informatietechnologie (IT) die overal in overheidsland aan de gang zijn en specialistische kennis vergen. De sterke toename van verantwoordingsverplichtingen waaraan de overheid moet voldoen - denk daarbij aan onderzoeken vanuit volksvertegenwoordigers en rekenkamers, klachtenbehandelingen en gerechtelijke procedures. En in het verlengde daarvan: de toename aan dossiers die gekenmerkt worden door veel politieke hitte en waar op korte termijn 'meters gemaakt' moeten worden, zoals de schadeafwikkelingen in Groningen en rond de kinderopvangtoeslag.

Ongeacht de redenen waarom overheden de externe expertise inhuren en los van de kosten, bestaat er bij sommigen zorg dat overheden op deze manier hun eigen deskundigheidsbasis en hun eigen 'doen'- en leervermogens uithollen. Er kunnen ongewenste afhankelijkheden van private partijen ontstaan. Precies dat is de centrale these van het recente, met veel publicitaire tamtam omgeven boek van de bekende econome Mariana Mazzucato en haar promovenda Rosie Collington.<sup>7</sup> De titel spreekt boekdelen: *The Big Con - How the Consulting Industry Weakens our Businesses, Infantilizes our Governments and Warps our Economies*. Het boek bevat schrijnende voorbeelden van hoe de verdienmodellen van grote consultancybedrijven leidend zijn, in plaats van de

behoeften en eisen van hun publieke (of private) opdrachtgevers.

De borging van publieke belangen is ver te zoeken. Met ethische normen rond het vermijden van *conflicts of interest* en het niet-misbruik maken van bedrijfsgevoelige informatie van cliënten lichten deze bedrijven regelmatig de hand. Zij maken cliënten afhankelijk van hun dienstverlening.

Het klinkt alarmistisch en zo is het ook bedoeld. Het boek bevat geen Nederlandse voorbeelden (wel voorbeelden uit andere EU-lidstaten, zoals Zweden), maar het geeft op zijn minst stof tot nadenken over de vraag in welke mate zulke verafhankelijkheid ook in Nederland aan de orde is.<sup>8</sup> Het rapport van de Commissie advocatendiensten aan de staat uit 2022 bevat een scherpe analyse van de mogelijke risico's van door uitbesteding tot stand gebrachte quasi-monopolies van leveranciers van hoogspecialistische diensten. Deze commissie werd ingesteld naar aanleiding van de jarenlange, grootschalige fraude door de bestuursvoorzitter van het als landsadvocaat optredende kantoor Pels Rijcken. Een journalistiek onderzoek bij twintig gemeenten naar de manier waarop zij hun rol in de uitvoering van de energietransitie vorm geven, liet zien hoe vaak gretig gebruik wordt gemaakt van de diensten van gespecialiseerde bureaus, en hoe zeer gemeenten voor hun taakuitvoering afhankelijk kunnen worden van deze externen.<sup>9</sup>

Naast uitholling van capaciteit door ongezonde afhankelijkheden kan zich ook uitholling van publieke verantwoordelijkheden voordoen. Zeker als de inhuur van bepaalde vormen van publieke dienstverlening langere tijd duurt en in feite een structureel karakter heeft gekregen – wat bijvoorbeeld het geval is op het terrein van digitalisering –, zet dat de deur open voor doorschuifgedrag – ‘wij gaan daar niet meer over’ – van de kant van de overheid in geval van haperingen, privacyschendingen of andere tekortkomingen waar burgers hinder van ondervinden.<sup>10</sup> Daarmee wordt de burger van het kastje naar de muur verwezen. Ook blijken kwesties rondom aansprakelijkheid lang niet altijd eenduidig geregeld, met als gevolg dat bedrijven en burgers de dupe zijn van ‘koopwaar die niet voldoet’ omdat niet helder is op wie de geleden schade is te verhalen.

Tegen dit decor hebben we binnen het traject Deskundige Overheid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een serie verkennde gesprekken gehouden met zeer ervaren adviseurs binnen de overheid en met topambtenaren die veel ervaring hebben in het werken met dergelijke

---

8 Vergelijk Goldenberg & Saris 2023.

9 <https://nos.nl/nieuwsuur/collectie/13953/artikel/2490247-verantwoording-de-inzet-van-adviesbureaus-door-gemeenten-en-provincies>.

10 Vergelijk WRR 2011: 120-124.

bureaus. Doel van de gesprekken was niet om de stelling van Mazzuccato en Collington voor de Nederlandse situatie te toetsen, maar om inzicht te krijgen in de perspectieven van beide groepen geïnterviewden op de dynamiek van dergelijke adviesrelaties. Leidende vragen daarbij waren:

- Waarom vindt inhuur plaats? Waarom vragen overheden externen?  
In welke behoeften of tekorten moet de inhuur van externen voorzien?
- Hoe organiseert de overheid de inhuur? Wie huren overheden in en hoe vervullen overheden hun opdrachtgeverschap?
- Wat observeren ambtenaren en consultants over de patronen van externe inhuur en over de implicaties daarvan voor de deskundigheid van overheden?

Wij hebben in dit kader gesproken met veertien in de publieke sector actieve consultants en vijf topambtenaren met ruime ervaring op het gebied van ‘inhuur’. In twee gevallen was er sprake van een groepsinterview, de overige interviews waren met een enkel persoon. De interviews duurden gemiddeld anderhalf uur en zijn opgenomen en uitgeschreven. Een lijst van geïnterviewden is te vinden in de bijlage. In dit Working Paper trekken wij enkele ‘rode draden’ uit de gesprekken, aangevuld met publiek beschikbare data over de omvang en verdeling van ‘inhuur’ door de (rijks)overheid en inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. Wij eindigen met een aantal observaties en mogelijke implicaties voor het overkoepelende thema van dit WRR-traject.

## 2. Redenen voor inhuur

De macrocijfers die zulke intensieve media-aandacht opleveren, zeggen op zichzelf weinig over wie wanneer wie inhuurt, om welke redenen en op welke voorwaarden. Uit beschouwingen zoals die van Mazzuccato en Collington ontstaat de indruk dat consultants met karrevrachten tegelijk worden binnengereden om daar dingen te realiseren waar overheden zelf al helemaal niet meer toe in staat zijn. Dat soort aangeleerde hulpeloosheid herkennen beide groepen geïnterviewden niet uit hun eigen praktijken. Ze verwijzen daarvoor naar de pioniersdagen van de digitalisering in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw, of naar uitzonderlijke, crisisachtige omstandigheden – de pandemie, de asielinstream, de afwikkeling van schadeclaims in Groningen en rond de kinderopvangtoeslagenaffaire, grote verantwoordingsonderzoeken die moeten worden verricht of gefaciliteerd – waarin departementen of uitvoeringsorganisaties onder hoge tijdsdruk bergen ongepland werk moeten verzetten. In zulke omstandigheden is er meer aan de hand dan een simpele afweging van transactiekosten tussen het ‘zelf doen’ en het ‘laten doen’.

Daar waar grote publieke dienstverleners zoals de Belastingdienst of de Sociale Verzekeringsbank (SVB) ICT-expertise op grote schaal inhuren, roept dat vragen op naar de kwaliteit en zelfredzaamheid van zulke vitale organisaties, en dus vragen naar de publieke verantwoordelijkheid voor hun optreden. De burger mag van publieke organisaties, hun bestuurders en managers verwachten dat ze de taken en verantwoordelijkheden die hun zijn toevertrouwd, kunnen waarmaken. Zij moeten verantwoordelijkheid kunnen nemen voor alle aspecten van het functioneren van de organisatie en haar dienstverlening. Hetzelfde geldt voor het onverminderd grote – kwantitatief zelfs toenemende – beroep dat overheidsorganisaties doen wordt op allerlei externe evaluatiecapaciteit, organisatieadvies en boardroom consulting, en dat in een tijdgewricht waarin het personeelsbestand van de Rijksoverheid de afgelopen vijf jaar met ruim 20 procent is gegroeid. Is het uitlegbaar dat zelfs in die omstandigheden er maar mondjesmaat gezaghebbende interne advies- en evaluatiecapaciteit voorhanden is? En wat doet dit met het institutioneel geheugen en lerend vermogen van overheden?

Het algemene beeld dat geïnterviewden schetsen, is echter niet dat van een overheid die zichzelf structureel afhankelijk van externen heeft gemaakt, al zijn daar ook nu in Nederland zeker specifieke voorbeelden van aan te wijzen. De praktijk blijkt fijnmaziger. Er is een scala aan redenen waarom tot inhuur wordt overgegaan, er zijn heel veel andere partijen dan de ‘big four’ wereldwijde consultancyfirma’s (Deloitte, Price Waterhouse Coopers, Ernst and Young en KPMG) bij betrokken en er zijn allerlei manieren om inhuur gestalte te geven.

Daarnaast zijn er ook gevallen waarin het eerder de consultants zijn die zich ‘gevangen’ voelen in wat zij ervaren als rigide overheidsprocedures en opdrachtgeverschap. De belangrijkste redenen voor overheden om tot inhuur over te gaan, zijn als volgt samen te vatten<sup>11</sup>:

### Capaciteitstekort

Dit wordt ook wel ‘handjes’ genoemd: er moet werk gedaan worden dat de organisatie qua kennis en vermogen normaal gesproken zelf doet, maar de arbeidsmarkt is even te krap, de formatie heeft in het recente verleden een knauw gekregen (bijvoorbeeld door bezuinigingen, hoog verzuim of hoge uitstroom, welbewuste afschaling van capaciteit of overheveling van taken of mensen naar andere eenheden). Hoe het ook zij, er is hoge leveringsdruk waarvan de leiding inschat dat er op korte termijn met de beschikbare interne capaciteit niet aan kan worden voldaan.

### Doorpakken

Er is behoefte aan ‘buitenboordmotoren’, bijvoorbeeld wanneer een organisatie met grotere snelheid dan waarmee zij normaal opereert diensten moet leveren. Politieke opdrachtgevers of machtige externe stakeholders hebben haast. Er zijn politieke beloften gedaan die nu in straf tempo moeten worden waargemaakt. Europese regelgeving, bestuursrechtelijke normen of rechterlijke uitspraken leggen deadlines op die de bestaande organisatie niet vanzelf lijkt te gaan halen. De externen worden dan ingehuurd als aanjagers en tempomakers die doelgerichtheid, organiserend vermogen en leveringscapaciteit inbrengen. Een consultant zegt het zo:

*“Als je erdoorheen kijkt, komen wij in beeld als de politiek, als de stakes hoog zijn, als er snel wat moet gebeuren. Een beetje flauw gezegd: een consultant is making it happen. Op het moment dat politici ongeduldig beginnen te worden omdat er niet geleverd wordt in hun beleving, dan komen wij in beeld ... Het is vaak de stap van kabinetsdoelen naar programma’s. Waar we met name specificeren wat we dan willen in situaties waarvan mensen denken dat kan niet allemaal tegelijkertijd, dus hoe gaan we dat dan doen? Wij brengen dan visie en repertoire op het hoe, de interventies, wat gaan we dan concreet doen om deze doelen te bereiken. Daar komen we wel vaak kijken en zeker als het acuut is. Waar moet je nu aan het systeem gaan draaien om het gedaan te krijgen?”*

### Onafhankelijkheid

Hierbij gaat het om ‘vreemde ogen’: er is behoefte aan een onpartijdig, deskundig perspectief in de omgang met complexe kwesties, of aan onomstreden onafhankelijke oordeelsvorming over controversieel bestuurlijk handelen. Een geïnterviewde opdrachtgever verwoordt het aldus:

*“Het kan een voordeel zijn van inhuur dat een adviesbureau wat onafhankelijker is. Zeker als je in een gevoelige beleidsdiscussie met meerdere partijen zit en je wilt de schijn van belangenverstremgeling voorkomen over de feiten en de duiding van de feiten op grond waarvan besluiten moeten worden genomen. Dan kan het nodig zijn om zo’n onderzoek extern uit te zetten, ook al zou je het qua deskundigheid prima zelf kunnen opleveren.”*

Voor dit type inhuur is de maatschappelijke reputatie van de ingehuurde van essentieel belang: het moet gaan om ‘alom gerespecteerde’ personen of instanties, waarvan niemand redelijkerwijs kan betwijfelen dat zij zonder last en ruggenspraak tot een deskundig oordeel komen. Bij dit type inhuur koopt een overheidsorganisatie eerst en vooral de reputatie van de boodschapper omdat zij behoefte heeft aan een gezaghebbende interventie van een deskundige maar vooral ook belangeloze partij. Overigens kan er daarbij ook sprake zijn van strategisch gedrag. Denk daarbij aan de welbekende ‘ijskastfunctie’ van externe onderzoeken, maar ook aan het beschermen van de interne capaciteit in het licht van beleidsmatig onbetekenende maar politiek niet te negeren vragen vanuit de volksvertegenwoordiging:

*“Soms zetten we onderzoek uit bij wissewasjes omdat we de capaciteit niet hebben om aan de vraag van de Kamer te voldoen, die met de zoveelste Kamervraag vraagt om een overzicht van x, y en z en dat afdwingt via een motie. Dan moet ik die uitvoeren, maar ik heb er helemaal geen mensen voor en ik vind het ook niet belangrijk genoeg. Dan neem ik maar een of ander bureau die dan voor 30.000 euro een klein onderzoekje doet. Hupsakee, dat hebben we weer afgetikt. Ja, het is heel plat. Maar daar doe ik het ook wel eens voor. Dan heb ik mijn eigen goede mensen tenminste nog zitten op de echt inhoudelijk belangrijke onderwerpen.”*

### Expertise

Hier gaat het om beleidsmakers en organisaties die te maken krijgen met geheel nieuwe of niet vaak voorkomende kwesties die gespecialiseerde kennis vereisen. Het is in zulke gevallen logisch om deze expertise ad hoc extern te betrekken, in het eerste plaats om tijd te kopen terwijl de organisatie onder-tussen eigen capaciteit probeert op te bouwen op het nieuwe werkterrein, en in het tweede plaats omdat het niet loont om hyperspecialisten in dienst te nemen voor werkzaamheden die maar weinig voorkomen. Een geïnterviewde die aan beide zijden van de tafel heeft gezeten, observeert:

*“Rijkswaterstaat heeft ooit gezegd: we willen de expertise niet meer allemaal in huis hebben, we willen in de sector organiseren dat die in principe betrouwbaar is voor onszelf. Daar hebben we nu second thoughts bij, of dat wel verstandig is geweest. Tegelijkertijd zie je dat de vragen die ze stellen aan de grote ingenieursbureaus, je als overheid ook zelf niet kunt behappen. De gemeente Amsterdam heeft ook een eigen ingenieursbureau en een eigen managementbureau, dus waarom kan die dan niet zelf de aanleg van zo’n Noord-Zuidlijn van start tot finish managen? Nou ja, omdat het veel specialistische kennis vraagt en je het als gemeente niet zo vaak doet. Dus je hebt dan toch vaak de noodzaak om expertise van elders te halen.”*

Een topambtenaar uit een heel andere sector hanteert een identieke redenering:

*“Als je het echt over deskundigheid hebt, dan zit het toch wel vaak bij ons op de hele financiële vraagstukken rondom hoe je sturing kan geven in een veld waar je de prikkels eigenlijk helemaal niet goed heb staan. Hoe ga je de koek optimaal verdelen? Als je vervolgens een nieuw model zou moeten maken, hoe zou je dat moeten doen? Dan heb ik niet genoeg aan mijn eigen mensen, omdat iedereen daar een deel van weet, maar dat wil je ook nog grondig getoetst hebben. Dus je wil eigenlijk dat de analyse breder gaat dan de kennis die jij bij elkaar brengt in je eigen huis. Als ik zulke grote hervormingsvraagstukken bij de hand heb, zoek ik naar een partij die de gemeentefinanciën snapt, die de rijksfinanciën snapt, die het gemeentefonds snapt, die snapt hoe prikkelwerking zit, die andere modellen van financiering snapt. Dus je zoekt eigenlijk heel breed naar wie nog enigszins overzicht heeft op dat veld en in Nederland is dat niet zo dik gezaaid. Dan kom je maar bij een paar bureaus uit.”*



**Box 2.1 Wat consultants toevoegen: een voorbeeld**

Voor burgers die lezen over de grote bedragen die overheden aan inhuur besteden, is het lastig te begrijpen. Waarom doen zij zo'n groot beroep op consultants? Die departementen en stadhuisen zitten toch tjokvol deskundige ambtenaren met gespecialiseerde kennis op de dossiers waar zij verantwoordelijk voor zijn? Dat blijkt dan echter lang niet altijd het geval te zijn, aldus een geïnterviewde consultant: "Je ziet dan dat grote departementsgebouw van buiten, en dan denk je: 'het belangrijke beleidsthema [x], dat moet toch wel een groot onderwerp zijn, hier.' Maar dan ben je binnen en zoom je in, en dan blijkt het soms toch maar een heel klein groepje mensen te zijn. Dus dan denk je: hoe kan dat nou eigenlijk? Wat doen al die andere mensen dan? Het varieert overigens natuurlijk sterk: op sommige plekken is de vak- en veldkennis echt om je vingers bij af te likken. Maar er zijn ook hoeken waar de materie kennis op dossierniveau echt heel erg dunnetjes is. Wij verbazen ons soms ook wel hoe mensen soms alleen het proces managen zonder dicht bij de inhoud te willen komen." Dat schept dus kwetsbaarheden en levert hulpvragen richting externen op: "Neem het voorbeeld van armoede en schuldenproblematiek. Er zijn heel veel studies gedaan naar hoe problematische schulden ontstaan. We hebben best wel een goed beeld van wat we daar zouden willen, wat de mogelijke knoppen zijn om aan te draaien. Maar dan de selectie van de knoppen waar we echt voor gaan, dat vinden de betrokken ambtenaren toch lastig. En ik denk dat het komt omdat deels diepe materiedeskundigheid ontbreekt: op basis van de eigen ervaringen, de ervaringen in het veld en goed zicht hebben op wat elders wel en niet heeft gewerkt. Er zitten dan eigenlijk allemaal mensen die wel iets gedaan hebben in het veld maar niet op die manier ernaar gekeken hebben en ook nog niet zo lang in het veld actief zijn. Wij als algemene publieksectorconsultants komen echter ook niet met pasklare inhoudelijke bagage en antwoorden binnen. Wat wij wél kunnen, is *pressure cookers* organiseren met een aantal partijen – en zelf ook analyseren overigens – om snel en doelgericht tot antwoorden te komen. Voor een deel zit dat in het bij elkaar brengen en aftappen van materiedeskundigheid. Wat heel erg mist op zo'n departement, en wat wij juist heel sterk brengen, is doelgericht werken. Ambtenaren zeggen dan tegen mij: we zijn heel goed in het parlementaire proces, maar we zijn niet zo goed in het programmatisch werken."

### Systemen

Soms gaat het om de inkoop van ‘spullen’ waarbij dan weer mensen horen om de ontvangende organisatie te helpen bij de ingebruikname ervan. Denk aan een uitvoeringsdienst die overschakelt op nieuwe hard- of software of andere nieuwe technische systemen inzet. De externen komen in zulke gevallen mee met de apparatuur – om deze aan te leggen, te installeren en de nieuwe gebruikers op te leiden en te ondersteunen op weg naar volledig zelfstandig gebruik. Het is deels een kwestie van specialisatie en *economies of scale*:

*“Bedrijven als Accenture doen wat zij kunnen op een schaal die voor overheden gewoon niet meer te organiseren is. IT is bij ons in Nederland nog steeds een soort nare investeringskolom, waarvan elke bewindspersoon zegt: ‘dat vind ik veel te duur’. Terwijl zij een technologiebedrijf zijn en daar kiezen ze ook voor, dus zij kunnen technologie leveren.”*

Tegelijkertijd dreigt dan de door Mazzucato geschetste afhankelijkheid van de paar grote, private spelers die technologie kunnen leveren waar overheden zelf niet of niet langer toe in staat zijn. Daarom ontstaat weer een andere niche voor technologisch deskundige adviseurs: het bijstaan van overheden in hun opdrachtgeverschap voor dit type kapitaalintensieve en risicovolle trajecten:

*“Wij zijn echt de trusted advise voor DG’s, SG’s, directeuren die iets moeten vinden van digitalisering. Veel andere partijen hebben daar zelf een belang in, die maken zelf dingen. Wij zijn echt de kant van de overheid, de opdrachtgever, om mee te kijken, want hoe vaak doe je als VWS aan app-ontwikkeling, zoals tijdens een COVID-19-crisis. Nou, niet zo vaak. Wij hebben mensen die heel goed kunnen zien wat je daarvoor moet regelen. Dus ik vind het niet zo gek dat je je opdrachtgeverschap ook aanvult met expertise. Daar wordt heel lacherig over gedaan, maar je weet dat eigenlijk elk mislukt IT-project komt voor een belangrijk deel doordat er geen goed opdrachtgeverschap plaatsvindt.”*

Geen van de bovenstaande vijf redenen is inherent onuitlegbaar. Het gaat van geval tot geval om de bewijsvoering die aan de inhuur ten grondslag ligt (is de we-doen-dit-zelf-tenzij test overtuigend toegepast?) en de maatvoering die wordt toegepast bij het bewandelen van het gekozen traject (zijn er stopregels ingebouwd die sluipende verafhankelijk tegen kunnen gaan?). Het wordt evenwel moeilijker uitlegbaar als er in bepaalde organisaties sprake is van een min of meer structureel patroon, een forse ‘uitschieter’ (“het ministerie

van EZK besteedde in 2022 bijna een derde van de personeelsuitgaven aan externen”) of een aanhoudende opwaartse trend.

Als zich bijvoorbeeld voortdurend capaciteitstekorten voordoen, is de vraag of de organisatie dan niet met te veel taken is belast of onvoldoende in staat is om haar productiviteit te vergroten. Enkele van de geïnterviewde consultants wijzen bijvoorbeeld op de frustrerende omstandigheid dat deskundige ambtenaren te snel doorstromen naar andere functies, waardoor de organisatorische capaciteit op een bepaald terrein steeds opnieuw moet worden opgebouwd. Iets vergelijkbaars geldt voor het ‘doorpakken’: als een organisatie het telkens weer noodzakelijk acht om externen in te zetten als er tempo gemaakt moet worden, kun je je afvragen of zij voldoende doet om haar werkwijzen en cultuur adequaat in te richten op wat er kennelijk vanuit de omgeving wordt gevraagd. Respectievelijk – en minstens zo belangrijk: of de ambtelijke leiding voldoende bereid en in staat is haar politieke opdrachtgevers en controleurs te bewegen om grenzen te stellen aan wat en wanneer wordt ‘geleverd’.<sup>12</sup>

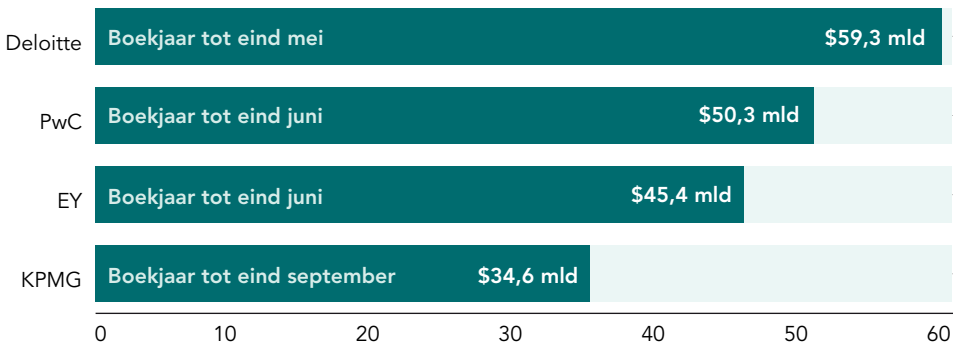
Bij de condities ‘expertise’ en ‘systemen’ is het besluit tot inhuur makkelijker te legitimeren. Maar daarvoor geldt juist dat na verloop van tijd de vraag ‘hoe lang dan’ steeds prangender wordt: als het maar duurt en duurt, is twijfel gerechtvaardigd of het hier wel gaat om zulke unieke, eenmalige uitdagingen en deskundigheden. Van alle vijf veelvoorkomende gronden tot inhuur is eigenlijk alleen die van de ‘onafhankelijkheid’ onomstreden: ambtelijke organisaties moeten geen rechter in eigen zaak gaan spelen als hun eigen functioneren kritisch moet worden bevraagd, en hun bestuurlijke opdrachtgevers kunnen gegronde – vaak politiek ingegeven – redenen hebben om gezaghebbende derden in te schakelen voor *second opinions* en ‘buitenstaanders’-perspectieven.

### 3. Wie huren overheden in?

Overheden kunnen allereerst deskundigheid ‘inbesteden’ aan een scala aan *in-house* rondlopende experts. Op rijksniveau zijn dat bijvoorbeeld ABDTOP-Consult en Stichting Intermin. Binnen sommige uitvoeringsorganisaties, provincies en grotere steden zijn er vergelijkbare pools van intern inhuurbare vakspecialisten, adviseurs en managers. Datzelfde geldt voor analysecapaciteit die overheden kunnen betrekken bij de drie planbureaus en de adviesraden. Ook hebben sommige departementen interne, maar onafhankelijk opererende voorzieningen zoals de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken en het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Het boek *Big Con*<sup>13</sup> gaat over uitbesteden, in het bijzonder over de praktijken van de zogeheten *big four-consultancies* Deloitte, PwC, EY en KPMG, die ook in Nederland het grootst zijn (zie figuur 3.1 en 3.2 en tabel 3.1). Maar naast deze internationale accountancykantoren huurt de Nederlandse overheid ook andere consultants in, zoals Berenschot, Boston Consultancy Group en McKinsey (zie tabel 3.1). Het is van belang in het oog te houden dat er allerlei soorten en maten aan ‘ingehuurd’ bestaan, en dat verreweg de meesten helemaal niet in de positie verkeren om hun cliënten te ‘infantiliseren’ op de manieren die Mazzuccato en Collington beschrijven. De markt voor inhuur is logischerwijs heel divers, gegeven de bovengeschetste variëteit aan motieven van overheden.

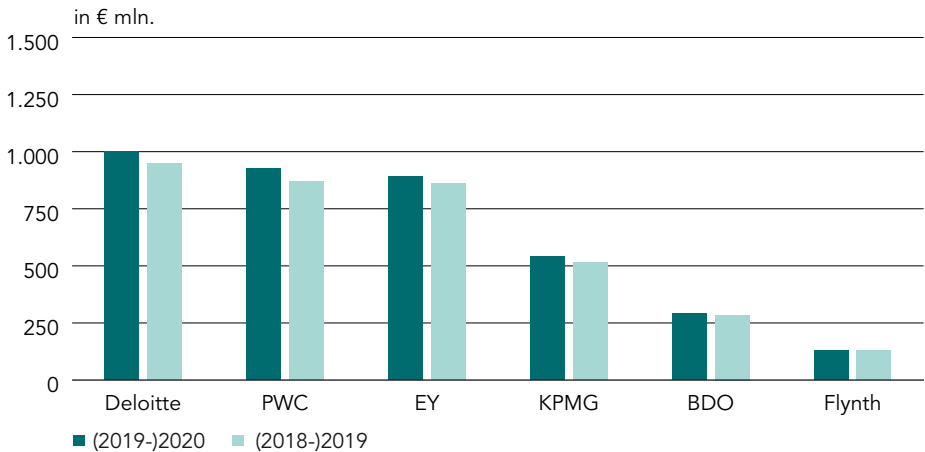
**Figuur 3.1.** Wereldwijde omzet vier grootste consultancybedrijven



Bron: De Tijd<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Mazzuccato & Collington 2023.

<sup>14</sup> <https://www.tijd.be/dossiers/de-verdieping/miljardenbusiness-van-big-four-consultants-staat-op-keerpunt/10443751.html>.

**Figuur 3.2** Omzet grootste accountantskantoren in Nederland

Bron: Accountant.nl 2019.<sup>15</sup>

**Tabel 3.1** Top 5 van uitgaven door de Rijksoverheid aan consultancybedrijven (in miljoenen euro's)

Bedrijven	2017	2018	2019	2020
McKinsey & Company	€0,04	*	€0,65	€2,02
Berenschot	€3,75	€3,75	€4,67	€11,57
Deloitte	€3,67	€4,02	€5,40	€14,73
Boston Consulting Group	€0,33	€0,37	€0,19	€4,39
KPMG Advisory	€2,33	€4,99	€8,39	€18,52

\* Geen uitgaven in de spend-database.

Bron: Tweede Kamer, Aanhangsel van de Handelingen 2021-22, 2823

Naast de grote bureaus als Deloitte, Price Waterhouse Coopers, Boston Consulting Group en McKinsey die op allerlei facetten van bestuur, beleid, governance en verandering opereren, zijn er in Nederland tal van consultancies die vakinhoudelijk of sectoraal gespecialiseerd zijn, bijvoorbeeld op juridisch, ruimtelijk, veiligheids- en IT-terrein. Verder zijn er in Nederland tal van middel-grote algemeen bestuurs- en veranderkundige bureaus, zoals het eerdergenoemde

Berenschot, Andersson, Elffers & Felix, BMC, Lysias, TwynstraGudde, Hiemstra en de Vries, B&A Groep en Kessels en Smit. Ook zijn er door overheden gefinancierde academische instituten, leerstoelen en lectoraten. Er zijn voorts een groot aantal privaatrechtelijk georganiseerde kennisinstituten die geheel of grotendeels van overheidscontracten leven, zoals TNO, het Nederlands Jeugdinstituut, Movisie en Platform 31. Tot slot is er een waar leger aan ‘eenpitters’ op de markt actief, van coaches tot gespecialiseerde vakdeskundigen, van daadwerkelijke externen tot voormalige internen – (top)ambtenaren en bestuurders – die hun expertise en netwerken nu voor eigen rekening beschikbaar maken.

Op de meeste terreinen zijn er zo veel potentiële aanbieders van inhoudelijke, onderzoeks-, advies- en doe-expertise (variërend van catering- tot bouwbedrijven) dat er in beginsel geen ongezonde afhankelijkheden hoeven te ontstaan. Dat benadrukten althans de geïnterviewden. Tegelijkertijd verwijzen zowel consultants als ambtenaren regelmatig in één adem naar situaties – altijd bij anderen en vaak in de IT – waarin ‘de consultants met bakken tegelijk naar binnen zijn gereden’:

*“En ik herken zeker voorbeelden uit de praktijk waar afdelingen, departementen, echt aan het infuus liggen, en de afhankelijkheidsrelatie absoluut ongezond is en consultants daar echt misbruik van maken, in mijn beleving. Dat ontstaat met name waar een slecht mandaat, een slechte opdracht, wordt gegeven, of überhaupt eigenlijk geen opdracht. Er worden ook legio mensen als eenpitter naar binnen gehaald, die eigenlijk altijd een deelverantwoordelijkheid hebben. Je ziet ook best wel veel mensen die op een positie worden gezet zonder een goede, duidelijke opdracht voor wat je dan moet opleveren. Maar waar ik het echt over heb, is toch wel de IT, waar je ziet dat het contractmanagement zo matig is dat ze totaal geen schijn van kans hebben.”*

Dat gebeurt vooral ook in crisisachtige omstandigheden, waar onder tijdsdruk veel moet gebeuren, zoals de COVID-respons of de compensatieregelingen voor slachtoffers van de kinderopvangtoeslagenaffaire of de aardbevingen in Groningen. Dat er vanwege de enorme omvang van zulke ‘erbij komende’ opgaven dan extra handen aan de ploeg nodig zijn, begrijpt iedereen. Maar omdat de politieke leveringsdruk op zulke momenten enorm is en de ambtelijke nood dus hoog, ontstaat er ook een gelegenheidsstructuur voor consultants om met velen voor langere tijd ‘onder dak te zijn’. Die impuls wordt in zulke omstandigheden vaak ook niet begrensd door alert opdrachtgeverschap:

*“Ja, je ziet het ook wel in de bijzondere operaties, dus waar iets snel uit de grond moet worden gestampt. Daar zou de opdracht aan ons als consultants moeten zijn: ga ervoor zorgen dat we vaart maken én zet een organisatie en werkwijze neer. We noemen dat build-operate-transfer. Maar de transfer die vindt niet plaats – omdat de opdracht niet wordt gegeven maar ook omdat er geen belang is. Dus ja, er zitten honderden big four-consultants bij Toeslagen, bijvoorbeeld, maar daar is de opdracht helemaal niet: ‘jullie moeten ook gewoon zorgen dat we mensen gaan werven en over een halfjaar moet je je overbodig hebben gemaakt.’ Dat wordt niet zo gegeven.”*

Overigens moet bij dit alles niet uit het oog worden verloren dat veel overheidsorganisaties het grootste deel van de inhuursom helemaal niet besteden aan consultants, maar aan tijdelijke medewerkers op administratieve functies, binnengehaald via uitzendbureaus. Dat is ook een vorm van deskundigheid, maar vooral van het type ‘handjes’ respectievelijk ‘doe-kracht’ in de ondersteunende processen. Tabel 3.2 geeft daarvan een goede indicatie.

**Tabel 3.2** Omvang van verschillende categorieën inhuur in de gemeente Amsterdam, 2015-2016

Beleids-categorie	Soorten	ARS Kstsrt	2015 €	2015 %	2016 €	2016 %
Beleids-gevoelig inhuur	Interim-(project) management	4303	3.641.510	1,70%	1.843.347	0,80%
	Organisatie- en Formatieadvies	4304	1.173.287	0,50%	927.071	0,40%
	Beleidsadvies	4305	7.987.011	3,70%	13.577.792	5,70%
	Communicatieadvies	4306	1.785.457	0,80%	2.277.602	1,00%
				<b>6,70%</b>		<b>7,80%</b>
Beleids-ondersteunende inhuur	Juridisch personeel	4307	1.920.454	0,90%	2.002.967	0,80%
	Advies over Automatiseringsvraagstukken	4309	25.665.531	11,70%	24.042.225	10,10%
	Advies over accountancy, Financiën en administratieve Organisatie	4308	5.626.609	2,60%	8.163.846	3,40%
				<b>15,20%</b>		<b>14,40%</b>
Inhuur ter ondersteuning van de bedrijfsvoering	Uitzendkrachten, zowel op formatieplaatsen als bij piekwerkzaamheden	4302 & 4312	170.860.295	78,10%	184.565.011	77,70%
<b>Totaal</b>			<b>218.660.154</b>	<b>100%</b>	<b>237.399.861</b>	<b>100%</b>

Bron: Rekenkamer Metropool Amsterdam 2017: tabel 4.6



## 4. Vormen en valkuilen van uitbesteding

Het luistert dus nauw. Er is na ruim drie decennia van beleidsmatig gewenst *outsourcen* van deskundigheid ruime ervaring opgedaan met allerlei manieren om dit vorm te geven. De uitbesteding is gejuridiseerd – niet in het minst door de komst van een regime van Europese aanbestedingsregels – en geprofessionaliseerd. Inkoop- en contractmanagement is een professie geworden. Er zijn openbare en niet-openbare aanbestedingen. Er kan meervoudig en enkelvoudig onderhands worden uitbesteed. Er kunnen concessies worden verleend (denk aan openbaar-vervoersconcessies of de veiling van etherfrequenties). Er wordt soms gebruikgemaakt van zogeheten ‘mantels’ – een ring van voor een bepaalde periode geprivilegieerde aanbieders. Er zijn op allerlei plekken in de overheid aanbestedingsdeskundigen in dienst, die de zuiverheid van de besluitvormingsprocessen over uitbesteding bewaken.

Of daarmee ook stappen gezet zijn om de publieke belangen beter te borgen dan in de beginjaren van uitbesteding het geval was <sup>16</sup>, is niet makkelijk vast te stellen. Er is van meet af aan veel te doen geweest over aanbestedingsregels en de manier waarop overheden daar in de praktijk vorm aan geven. De bedoeling van die regels is objectivering (tegenaan van op relaties en instincten gebaseerde gunningen), gelijkheid (onder meer door een gelijk speelveld tussen potentiële aanbieders te creëren), transparantie (via gedetailleerde informatie-eisen die in aanbestedingsdocumenten zijn opgenomen) en met dit alles versterking van de integriteit (*probity*) en doelmatigheid van de transacties tussen uitbesteders en externe dienstverleners. Daar kan niemand op tegen zijn. En in de praktijk zien sommigen ook zeker voordelen van dergelijke formalisering:

*“Toen ik zestien jaar geleden begon, was net een beetje de discussie achter de rug dat een aantal bureaus een stevige positie had bij bepaalde ambtenaren of bepaalde departementen, dat veel op een persoonlijke relatie werd toegeschoven. Daar kwam ook die Europese regelgeving over, over inkopen en het in de markt zetten met open inschrijving, enzovoorts. Daar ben ik een enorme grote voorstander van. Het levert wel heel veel administratiefgedoe op, maar het heeft er wel voor gezorgd dat al die individuele paadjes die er waren, en verbindingen, dat dat eruit is. Het is veel moeilijker om op basis van persoonlijke relatie met elkaar zaken te doen. Volgens mij is de verhouding tussen overheid en consultancybedrijven en het bedrijfsleven in algemene zin een stuk verzakelijk.”*

Maar verreweg de meeste geïnterviewden aan beide zijden van de relatie menen dat de formalisering van aanbestedingen in het algemeen niet helpt om een optimale inhoudelijke 'fit' te krijgen. Aanbestedingsprocedures worden gedomineerd door procedurele en organisatorische criteria en gemanaged door 'inhoudsluwe' professionele inkopers; het ontbreekt voor je het weet aan 'deskundigheid over de deskundigheid', met andere woorden aan kennis en inzicht over wat er op de verschillende markten te koop is in het licht van wat er inhoudelijk nodig is. Er is in dit type processen bovendien weinig ruimte voor het professionele ambacht van adviseurs. Denk aan de opdrachtgever kritisch bevragen of de vraag die hij initieel stelt, ook werkelijk de vraag is die van het grootste belang is. Een consultant constateert bijvoorbeeld onomwonden:

*“Wij zijn gewend om kritisch naar een vraagstuk te kijken en dan je interpretatie van het vraagstuk te definiëren en op basis daarvan je aanpak te definiëren en zo antwoord te geven op vragen die we hadden gesteld. Als je dat bij aanbestedingen doet, krijg je een vette streep erdoor. Dan voldoe je niet aan de criteria.”*

Een ander verzucht:

*“Als er een aanbestedingsproces komt, en wij denken: dat is echt een mooie vraag waar we het verschil op kunnen maken en we gaan inschrijven, dan kunnen we de opdrachtgever niet spreken, want je kunt geen contact hebben. Dan wordt het voor ons heel ingewikkeld, want dan gaan we vanaf papier een vraag interpreteren en proberen we daar een aanpak op te formuleren waarvan we geen idee hebben van: kloppen onze interpretaties en aannames wel. Dan merken we dat onze manier van denken en schrijven niet past. Een inkoper gaat turven en wij rollen daar nooit doorheen. Als wij een opdrachtgever niet kunnen spreken, dan vinden wij het moeilijk.”*

Een derde ervaart niet alleen meer ongemak aan de kant van potentiële opdrachtnemers, maar ook inhoudelijk kwaliteitsverlies als gevolg van het 'keurslijf' waarin de aanbestedingsregels en -experts de interacties persen:

*“Aanbestedingen krijgen karikaturale vormen, in de zin dat je geen invloed hebt op de vraagstelling. Dus je krijgt een pak papier, je mag met niemand praten. Ja, er wordt één keer een bijeenkomst georganiseerd waarbij dan iedereen zit, terwijl je natuurlijk je eigen slimme vraag niet prijs wilt geven aan een ander. Dan moeten die papieren voor aanstaande vrijdag zes uur worden ingeleverd in een gesloten envelop met een envelop erin, enzovoort. Je moet voldoen aan allerlei vereisten in termen van teamsamenstelling en er is geen enkel verkeer mogelijk over de zinvolheid van die vraagstelling en over hoe je dat het beste kan doen. Dat gaat ten koste van de inhoudelijke kwaliteit.”*

Overmatige formalisering van aanbestedingen is dus een van de problemen in het verkeer tussen opdracht gevende overheden en de externe dienstverleners die zij inhuren. Andere problemen die regelmatig in de interviews werden genoemd, zijn:

#### *De hoge ‘omloopsnelheden’ van ambtelijke opdrachtgevers*

Inhuren van deskundigheid, het laten ‘werken’ van de ingehuurde experts, handjes en buitenboordmotoren: dat alles is in belangrijke mate relationeel werk, zeker bij langer lopende trajecten. De meeste geïnterviewde consultants ervaren regelmatig dat hun ambtelijke opdrachtgevers op nationaal en lokaal niveau tijdens de duur van een bepaald project van positie wisselen, soms meerdere malen binnen de looptijd van een project (overigens kennen sommige consultancybedrijven ook een snelle doorloop van met name junioren). Dat zet dit relationele werk onder druk, zeker als er zoals zo vaak geen sprake is van ‘warme overdracht’. Ook de private adviseurs zetten vaak steeds weer nieuwe, jonge consultants in, waardoor er ook aan die kant maar beperkt ruimte is om specialistische deskundigheid te ontwikkelen.<sup>17</sup>

#### *Toegenomen zuigkracht van de urgente leveringsdruk*

Consultants en ambtenaren constateren beiden dat er in de loop der jaren een steeds grotere druk is komen te liggen op ‘snel leveren’ in op dat moment politiek belangrijk gemaakte dossiers:

*“Bijvoorbeeld rond grote IT-projecten zie je dat de kloksnelheid omhoog gegaan is: de politieke verwachtingen zijn hooggespannen en daarmee is de acceptatie van bewindspersonen dat iets lang(er) duurt, afgenomen. Ik zit regelmatig in dat soort discussies, dat dat eigenlijk niet meer geaccepteerd wordt. Dan zitten ambtenaren de SG en DG's uit te leggen waarom het heel ingewikkeld is, waarom het heel lang gaat duren, en dan is het van: 'ja, maar je moet het toch maar gaan doen'.”*

Sterker nog, een zeer ervaren externe referent die een eerdere versie van dit Working Paper beoordeelde, benadrukt hoe groot de invloed is van het in hoog tempo verguurde politieke klimaat:

*“Het gevolg daarvan is een ernstig toegenomen vraag naar wat je 'kennis-erupties' zou kunnen noemen. De onderste steen moet boven, en wel nu. Waar blijven de antwoorden op de vragen die de Kamer de minister hier vorige week over heeft gesteld? Wij willen dat de minister vaart maakt op dit dossier. En ga zo maar door, week in, week uit. Dat is het nieuwe normaal geworden in Den Haag. Er is geen enkele organisatie in welk domein dan ook die met de standaardtoerusting op die intensiteit adequaat zou kunnen reageren. Dat zegt dus niets over die organisatie of de kwaliteit van de mensen maar alles over de drukte en disruptiviteit in de bevraging van de ambtelijke dienst. En overigens zijn het vermogen en de creativiteit die nodig zijn om te anticiperen en je capaciteit anticyclisch aan te passen op die ontwikkeling juist sterk verminderd tijdens de kabinetten-Rutte. Het werd behoedzaam en stroperig.”*

De realiteiten van het politieke 'nu' tellen in het nieuwe normaal dan ook zwaarder dan strategische overwegingen over het 'straks'. De ambtelijke top is het bijna niet gegund dat ze over heel veel vraagstukken waarover geadviseerd moet worden, de langere termijn in acht nemen en dat ze de daarvoor benodigde expertise in de organisatie aan boord hebben:

*“De termijn waarop ongegeneerd wordt gezegd dat iets moet afzijn of het anders niet meer relevant is, is heel politiek gebonden.”*

#### **Box 4.1 Onbedoelde effecten van regieloos aanbesteden in de infrastructuur**

Een voormalige *chief information officer* (CIO) van de Nationale Politie en ABDTOP-consultant wijst op de risico's van ad-hocpraktijken bij het uitbesteden van projecten die onderdeel uitmaken van grotere publieke infrastructuur: "Toen ik bij Rijkswaterstaat zat, kwam ik erachter dat alle bruggen, tunnels, sluizen en overal waar bedieningssoftware in zit, de industriële automatisering, dat werd vroeger als werkpakket aanbesteed aan de markt. Dus er werd gezegd: we willen een nieuwe sluis bouwen, dan kwam er een nieuwe hoofdaannemer, die maakte er een consortium van en dan werd er een aantal bedrijven bij elkaar geveegd en die leverden een werkende sluis op, inclusief de bediening natuurlijk die erbij hoort. En daar zit ook een bepaalde mate van industriële automatisering in. Zeker in die beginperiode waren er helemaal geen rijksbrede voorschriften in die zin dat we er naderhand voor kunnen zorgen dat het allemaal koppelbaar is en dat het aan bepaalde standaards en eisen voldoet. In Nederland hebben we, denk ik, van alle tunnels, sluizen, bruggen enzovoort bedieningsystemen, verkeersveiligheidssystemen die je in de wereld kunt kopen, er wel ergens iets werkend staan. Dat levert uiteindelijk met de toegenomen technologische mogelijkheden enorme integratieproblemen op. Hadden we dat niet kunnen voorzien? Hadden we daar niet van tevoren van moeten zeggen: als we dat op deze manier aanbesteden, krijgen we naderhand gedoe? Want ja, over 30, 40 jaar – die kunstwerken zullen in algemene zin natuurlijk probleemloos in bedrijf genomen worden – maar dan bestaat het bedrijf misschien niet meer, of de software wordt niet meer gemaakt. En dan moet je via Marktplaats bij wijze van spreken printplaten zien te achterhalen, als je ergens een defect hebt. Dat is zo'n terrein waar je uitbesteed hebt zonder dat je voldoende realiseert wat nou het effect van die uitbesteding op de lange termijn is. Hetzelfde geldt voor digitalisering van de overheid zelf. We zijn natuurlijk begonnen, allemaal – ik al helemaal vanuit het begin – met administratieve automatisering. We gingen gewoon procesjes automatiseren en iedereen kreeg ook de ruimte om dat op z'n eigen manier te doen. Dus die deed het met deze software en met deze leverancier en met deze spullen en die deed het op deze manier en die deed het op deze manier. Zo bouwden we met elkaar een IT-landschap op wat natuurlijk per definitie een heel versnipperd landschap is ... De Belastingdienst heeft autonome systemen, het UWV heeft die ook. Wij hebben nooit een soort gemeenschappelijk digitaal grondvlak gedefinieerd dat als een bestemmingsplan zou kunnen dienen voor de ontwikkeling van een digitale overheid en een digitale samenleving."

### *Erosie van inhoudelijk deskundig opdrachtgeverschap*

In sommige sectoren is er sprake van een perfect storm waarin het uitbesteden zo ver is doorgevoerd dat de hele ambtelijke organisatie ernaar is gaan staan. De voor inhoudelijke sturing noodzakelijke cruciale vak- en velddeskundigheid is te dun gezaaid geraakt. Dat ondermijnt het vermogen om in de aanbesteding en in wat daarop volgt de goede vragen te blijven stellen. Een topambtenaar:

*“Zijn we voldoende in staat om helder te specificeren wat we nodig hebben? Hebben we voldoende kennis en kunde in huis om die uitvraag aan de markt ook scherp neer te zetten? En kunnen we dat dan inhoudelijk ook goed toetsen, beoordelen? Dat is over de hele linie wel wat weggezaakt . . . Je ziet dat het opdrachtgeverschap in relatie tot die marktontwikkeling toch niet helemaal goed in balans is. De ICT is een dramatisch voorbeeld, want vrijwel al die grote ICT-projecten kennen forse uitloop. Daar zijn allerlei redenen voor, maar het heeft vooral ook te maken met het feit dat we onvoldoende goed weten te specificeren wat we willen, dat de kwaliteit van de offertes die we krijgen daarom niet op alle punten even goed is, en dat er dan niet helemaal precies een goede fit tot stand komt.”*

Het is echter niet allemaal kommer en kwel. Integendeel, geïnterviewden van beide zijden van de relatie dragen ook moeiteloos voorbeelden aan van goed functionerende uitbestedingen en ‘opdrachtgever-opdrachtnemer’-relaties. Een aantal elementen keert daarin steeds terug. Ten eerste, voor goed opdrachtgeverschap is inhoudelijke en velddeskundigheid bij de betrokken ambtenaren nodig, en een visie op de gewenste uitkomsten van inhuur- en adviestrajecten.<sup>18</sup> Een topambtenaar:

*Als je inhuurt, moet je weten wat je bestuurlijke opdracht is. Je moet genoeg kennis van zaken hebben om te weten wat je mist om die opdracht uit te kunnen voeren. Dat betekent dat je zelf nog wel degelijk kennis in huis moet hebben van de onderwerpen die je uitbesteedt. Maar ze mogen best een tikje complexer zijn, want als je het allemaal zelf zou kunnen doen, hoef je niet in te huren. Dus ik vind dat zelf altijd echt een afweging. Daar praten we in huis ook altijd goed over. Als we iets uitzetten, wordt er eerst gekeken: waarom zet je het überhaupt uit, zijn er poppetjes of niet. Poppetjes is makkelijker. Maar als je iets wilt weten wat je zelf niet in huis hebt, dan kijken we: hoe beoordelen we dit straks nou als het complexer is of we denken dat het complexer is dan dat we zelf nu ook zien. Dat vind ik wel het ingewikkelde daaraan, want daar zit het spanningsveld op.”*

Zo zien consultants dat ook:

*“Een goede opdrachtgever snapt de vraag, articuleert die vraag ook, kent de omgeving waarin hij moet opereren, en is heel kritisch ten opzichte van jou als opdrachtnemer, zonder dat dat ontaardt in onvriendelijkheid of vijandigheid. Dus die houdt je dichtbij maar houdt ook altijd een zeker onderscheid met jou. Dat vind ik een goede opdrachtgever.”*

Ten tweede, de kwaliteit van wat externen leveren wordt in belangrijke mate bepaald door de mate waarin beide partijen het aandurven om met elkaar op zoek te gaan naar waar nu echt de prangende vragen opdoemen. Het benutten van complementariteit aan kwaliteiten speelt daarbij een belangrijke rol:

*“Een van mijn beste opdrachtgevers was op een gemeentelijk niveau. Ik deed toen bij die 100.000+-gemeente een kerntakendiscussie. De gemeentesecretaris daar snapte heel goed hoe je het in de gemeente moest doen en ik snapte heel goed – door erover nagedacht te hebben en door het op andere plekken te hebben gedaan – hoe je zo’n proces moest inrichten en waar je waakzaam voor moest zijn. Het waren natuurlijk door politiek ingegeven processen en door de verschillende rollen die wij hadden en door elkaar inzicht te geven in die parameters waarmee wij zelf opereerden, konden we dat heel goed samen doen. Dat is eigenlijk de ideale situatie voor opdrachtgever en opdrachtnemer.”*

## 5. De conjuncturen van ambtelijke deskundigheid

Zowel het Rijk als de gemeenten zijn de laatste jaren dus weer een groter beroep gaan doen op externen. Wat zegt dit over de deskundigheid van overheidsdiensten? Wat zijn de betekenisvolle ontwikkelingen achter de cijfers? De mix van deskundigheden die binnen de ambtelijke diensten aanwezig is, is geen stabiel gegeven; en ook de organisatie van de zogeheten ‘kennisfunctie’ binnen overheidsorganisaties is vaak geen rustig bezit.<sup>19</sup> Beide zijn onderworpen aan conjunctuurbewegingen: de omvang en organisatie van het ambtelijke deskundighedaanbod volgt veranderingen in de politiek-bestuurlijke vraag naar en appreciatie van verschillende typen deskundigheid. Ambities voor deskundighedsopbouw variëren door de tijd heen, evenals de concurrentiepositie van overheden op de arbeidsmarkt. De ‘vraag’ die vanuit de politieke opdrachtgevers op de ambtelijke diensten afkomt, is zelf weer het product van opvattingen over wat overheden wel en niet vermogen. Politieke bestuurders hebben niet alleen voorkeuren voor bepaalde inhoudelijke oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken, ze hebben die vaak ook voor de mate waarin overheidsoptreden (dan wel marktwerking of maatschappelijke zelforganisatie) daarbij een rol moet spelen.

Dat tweede type preferenties wordt ook wel ‘sturingsfilosofieën’ genoemd. Die kunnen van bestuurder tot bestuurder verschillen – er was bijvoorbeeld een wereld van verschil in de sturingsfilosofie waarmee de volkshuisvesting-ministers Blok (2012-2017) en De Jonge (2022-2023) te werk gingen en dus in wat zij van de relevante ambtelijke diensten verwachtten. Maar sturingsfilosofieën veranderen ook onder invloed van bredere ideologische bewegingen<sup>20</sup> en van veranderingen in de ‘bestuurscultuur’ (de ongeschreven spelregels van het politieke spel en de politiek-ambtelijke verhoudingen) bij verschillende overheden.<sup>21</sup> Uit de interviews komen drie van zulke veranderingen naar voren in wat er politiek-bestuurlijk van ambtenaren wordt gevraagd, veranderingen die hebben doorgewerkt in de vigerende ‘deskundighedsmix’ binnen ambtelijke diensten.

Ten eerste is dat *de wens tot ontschotting, vermindering van bureau politiek en grotere integraliteit van het ambtelijk optreden*. Deze politieke wens lag op rijksniveau ten grondslag aan de oprichting van de Algemene Bestuursdienst, die een langetermijnbeweging inluide waarin de hogere ambtelijke echelons

---

19 ABDTOPConsult 2023.

20 Zie Peters & Pierre 2015.

21 Boogers et al. 2022.



meer werden geselecteerd op generieke management- en procesvaardigheden en flexibele inzetbaarheid (daartoe geprikkeld door het 3-5-7-rotatiesysteem), en minder op uit langdurige sectorervaring verkregen diepe vak- en veldkennis.<sup>22</sup> In combinatie met de hoge rotatiesnelheid van top- en later ook andere seniorambtenaren die onbedoeld is ontstaan, bleek de prijs van de ontschotting te liggen in verlies van inhoudelijke *gravitas* en institutioneel geheugen.<sup>23</sup>

Dat heeft zijn weerslag gehad op het vermogen om goed opdrachtgeverschap te vertonen tegenover ingehuurd, zo verklaren beide typen geïnterviewden. Een consultant:

*“Je moet niet alleen maar in generieke termen erover kunnen praten zonder dat je ook in staat bent om op de diepte even door te prikken. Ik denk dat dat van belang is, ook voor de topbestuurders. Maar ook voor mensen die in de uitvoering zitten. Overigens zitten op afdelingsniveau, directieniveau, heel veel mensen die echt uit het vak komen, die daar verstand van hebben. Het is meer die topmanagementlaag die veel leert, waardoor je van alles een beetje weet en niet heel veel van één ding. En dat had je vroeger natuurlijk wel. Dan zat een topambtenaar misschien wel tien of twaalf jaar op die plek. Die hoefde je echt niets te vertellen, hoor.”*

En een topambtenaar:

*“Ik denk dat het grosso modo het effect is van het ABD-roulatiebeleid, dat we in managementkwaliteit enorm gegroeid zijn maar dat die inhoudelijke expertisecant wat dunner is geworden. Ik denk dat we die weer moeten versterken. Dat staat ook in het ABD-rapport. Dat is heel belangrijk, denk ik, om juist in de interactie met de markt ook goed te kunnen opereren.”*

Een tweede patroon is dat van de *gestegen vraag naar expertise op het gebied van politieke haalbaarheid en reputationele ontzorging van bestuurders*, in ambtelijk Nederland beter bekend als ‘politiek-bestuurlijke sensitiviteit’<sup>24</sup> – en zowel binnen als buiten het ambtelijk apparaat in toenemende mate gehekel

---

22 Teeuw 2023: 108-110.

23 Vergelijk Noordegraaf et al. 2021; Noordegraaf & Van Dorp 2021.

24 Simons et al. 2018.

als een oriëntatie op ‘het uit de wind houden’ van bestuurders.<sup>25</sup> Daar moet ook weer geen karikatuur van worden gemaakt. De realiteit is dat in ieder geval het Haagse politiek-bestuurlijke proces in de afgelopen decennia onmiskenbaar veel ingewikkelder, ongewisser en harder geworden is. Bovendien is het tegelijkertijd onderworpen aan steeds hogere transparantie- en toezichtseisen, en wordt het inmiddels niet alleen beoordeeld via de traditionele maar ook via sociale media. Het is daarom alleszins begrijpelijk dat politieke bestuurders meer behoefte hebben gekregen aan ondersteuning die is ‘ingeschoten’ op de (on)mogelijkheden van de politiek-publicitaire context. Het is vervolgens wel de vraag in welke mate – en tot welke grens – de ambtelijke dienst in die behoefte moet willen en kunnen voorzien:

*“Ik doe die discussie over het belang van politiek-bestuurlijke sensitiviteit in het ambtelijk vakmanschap niet af als futiel. Dat is echt relevant, maar moet niet dominant worden: de beleidsambtenaren en de uitvoerders moeten niet te zeer politicusje gaan spelen. Je moet snappen in wat voor omgeving je werkt, welke mechanismes daar dominant zijn, en hoe je je daartoe kunt verhouden. In die zin is dat belangrijk, maar de grote nadruk daarop is naar mijn gevoel een beetje ten koste gegaan van andere dimensies van ambtelijke kennis en kunde.”*

### **Box 5.1 Deskundigheid? Wat voor deskundigheid?**

“In de aanloop naar de kabinetsformatie van 2021 was er heel veel buzz overall in het land en in Den Haag over dat het ministerie van VROM dat weer terug moest komen. Er moest weer ruimtelijke ordening plaatsvinden en het rijk moest daar weer de regie in nemen. Alleen ik vind dat typisch een vraag over wat voor deskundigheid dat dan gaat. Gaat het dan vooral over deskundigheid van ruimtelijke ordening? Dus dat je weet waar dingen moeten komen te liggen? Of gaat het minstens zo zeer over de deskundigheid om in een land waar uiteindelijk die ruimtelijkeorderingsverantwoordelijkheid en -capaciteit totaal versnipperd ligt, om tot iets te komen wat optelt tot een nationale doelstelling? Het soort deskundigheid dat voor mij ontbreekt op veel plekken binnen de overheid, ligt juist op dat vlak: hoe krijg je nou de bedoelde beweging in een veld waar er allerlei bestuurlijke instanties en belanghebbenden zijn die allemaal wat kunnen, willen en mogen? Hoe krijg je zo’n heel

veld in beweging? Dat heeft weliswaar ook een technisch-inhoudelijke kant, maar het gaat vooral over hoe je maakt dat die partijen hun beste beentje voorzetten. Hoe sta je dan zelf in dat veld en hoe verhoud je je tot die anderen die dingen moeten doen? ... Je kunt wel zeggen we gaan weer de regie nemen vanuit de overheid maar vervolgens zul je ook moeten weten wat regie voeren is, dat is een vak apart. [Topambtenaar x] verpersoonlijkt het soort deskundigheid wat we op heel veel dossiers echt nodig hebben omdat zij heel veel oog heeft voor het brengen van beweging. Zij is voortdurend bezig met: dit is de bestuurlijke verhouding die we hebben afgesproken, hoe materialiseren we die dan in de manier waarop we met elkaar omgaan maar ook in de concrete afspraken die we maken?"

Een derde patroon is dat van *opportunistische en ondoordachte politieke omgang met institutionele capaciteit van de publieke dienst*<sup>26</sup>. Daarover zijn de geïnterviewden het hartgrondig eens:

*"Je ziet over het algemeen: in periodes van bezuinigingen probeer je te kijken wat je kan wegsnijden. Wat je niet elke dag nodig hebt, doe je maar weg. Dat is heel makkelijk, maar kan je later lelijk opbreken."*

En:

*"Het kan niet zo zijn dat als er weer een bewindspersoon op zo'n ministerie verschijnt die doodleuk roept dat 'doing more with less' de nieuwe lijn is, dat dan allerlei ambtelijke expertise weer in de uitverkoop wordt gedaan of in een soort guerillastand moet gaan. Het apparaat moet een relatieve ongevoeligheid hebben voor de fiscale pendules, want we hebben bij Rutte I wel gemerkt hoe een kabinet dat in acute geldnood is, dan beslissingen kan nemen die capaciteitsconsequenties hebben die tien, vijftien jaar hun schaduw vooruit werpen."*

De koersveranderingen aan de vraagzijde gaan dieper en sneller dan dat de aanpassing van de institutionele capaciteit kan verlopen. Denk aan de dynamiek van de politieke wens tot afbouw en daarna wederopbouw van

ambtelijke organisaties op het landbouw- en vrom-terrein. De afbouw tijdens de kabinetten-Rutte I en II kreeg abrupt gestalte – organisaties zoals de Rijksplanologische Dienst en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit werden opgeheven, mensen herplaatst, systemen ontmanteld. Toen bij de start van Rutte IV op diezelfde terreinen juist weer gevraagd werd om ambtelijke capaciteit, kostte de wederopbouw daarvan (begrijpelijkerwijs) veel meer tijd. Het gevolg was dat organisaties die nog in opbouw verkeerden, vrijwel meteen aan de bak moesten op politiek brisante en interbestuurlijk uiterst complexe dossiers. Mutatis mutandis is een vergelijkbare problematiek ook waarneembaar in het sociale domein, waar grote politieke gebaren – decentralisaties van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), de Participatiewet en de Jeugdwet die waren gekoppeld aan bezuinigingen – voor voorspelbare verrassingen zorgden. Het ‘er niet meer over gaan’ leidde op rijksniveau tot een zoektocht naar hoe het schimmige concept van ‘systeemverantwoordelijkheid’ dan precies handen en voeten moest krijgen op beleidsdepartementen.<sup>27</sup> Op gemeentelijk niveau leidde het op veel plaatsen tot de pijnlijke realisatie dat het gemeentelijke organisaties aan de noodzakelijke kennis en capaciteiten ontbrak om effectief sturing te geven aan de grotendeels aan marktpartijen uitbestede uitvoeringspraktijken:

*“In Noord-Brabant deed het Rijk voorheen de jeugdzorg, vervolgens werd die gedecentraliseerd, en moesten gemeenten met elkaar, soms in hele grote aantallen, opdrachtgever worden voor jeugdzorginstellingen die zelf ook heel groot waren geworden. Dat had niemand eerder gedaan en is op een chaos uitgelopen. De gemeenten in Brabant hadden niet het vermogen, de kennis en expertise om die jeugdzorginstellingen goed te besturen. En die instellingen waren zo groot geworden dat ze plotseling niet enkele maar vele tientallen contracten moesten afsluiten en managen. Dat konden zij ook niet. De decentralisatie heeft voor beide partijen de taken en het werkveld heel veel complexer gemaakt, zonder dat daarbij is nagedacht over de deskundigheid die nodig is bij zowel de opdrachtnemers als de opdrachtgevers.”*

Politiek-maatschappelijke vraag-tijd en institutionele capaciteits-tijd lopen niet noodzakelijkerwijs langs parallelle sporen, weet ook deze ICT-veteraan:

*“Je ziet nu wel. 32 jaar na de start van HEC (Het Expertisecentrum) dat werd opgericht om het kennisniveau over grote ICT-projecten binnen de overheid te verhogen en kennisdeling hierover te stimuleren, dat de overheid vrij sterk is geworden op het terrein van informatisering. Er zijn natuurlijk altijd verhalen dat de overheid er niets vanaf weet, maar als je de feiten beschouwt wat de voorzieningen zijn die de overheid zelf heeft, met I-Interim Rijk, ICTU, Logius, ook bij ABDTOPConsult zit tegenwoordig wat van die expertise. Op alle niveaus zit nu ook bij de Rijksoverheid zelf expertise op digitalisering. Alleen je kunt niet bijhouden hoe snel het gaat, dus je blijft afhankelijk van de externe leveranciers, maar ondertussen heeft de overheid wel een enorme stap gemaakt naar meer mensen zelf in huis te krijgen. Alleen de vraag naar expertise is mede door het enorme tempo van de informatierevolutie harder gegroeid dan het aanbod.”*

En dergelijke fricties tussen tempi<sup>28</sup> in de veranderingen van vraag en aanbod van deskundigheden leveren consultants dan weer een gat in de markt op:

*“Er is heel veel deskundigheid binnen de publieke sector, dat is echt niet weinig. Maar het is ook wel intern ingewikkeld om die op de goede plek te krijgen op het juiste moment, die expertise . . . Ik ben ertoe geëquipeerd om mensen overal in te zetten, ik ben ervoor verzekerd, ik heb daar een gedragscode voor, mensen weten wat ze aan ons hebben. Maar onderling is dat bij overheden soms best wel eens moeilijk, omdat, zeker als je medeverantwoordelijkheid moet gaan dragen voor iets, om dan in te stappen als je niet daar werkt. Dat is wel waarom je bij externe expertise terecht komt. Want die is daarvoor geëquipeerd om overal te kunnen toepassen, is heel flexibel inzetbaar en heeft ook vaak veel resources achter zich staan.”*

## 6. Slotbeschouwing

Wat leert deze verkenning van het samenspel tussen overheden en externen ons over het vraagstuk van de deskundigheid van de overheid? Wij wilden noch konden systematisch toetsen in hoeverre er ook in Nederland bewijs is voor de these van Mazzuccato en Collignon dat er sprake is van een even laakbare als gevaarlijke ‘infantilisering’ van overheden wier eigen ‘hersens’ (expertise) en ‘handjes’ (handelingsvermogen) worden ondermijnd door toedoen van de consultancyindustrie tot wie zij zich zo frequent wenden voor hulp. Dat zou veel omvangrijker en anders ingericht speurwerk vereisen dan wij hebben verricht. Ons primaire doel was om een indicatief beeld te verschaffen van de binnenkant van de relaties tussen overheden en adviesbureaus, om een beeld te krijgen van waartoe overheden externen inhuren, hoe zij die inhuur vorm geven, en hoe zij sturing geven aan hun opdrachtgeverschap. Dit hebben we gezien vanuit de optiek van de borging van deskundigheid in bestuur en beleid.

Deskundigheid is een veelvormig, cruciaal maar ook schaars goed in het openbaar bestuur. Deskundigheid is veelvormig, omdat het hierbij kan gaan om *inhoudelijke* deskundigheid (‘knowing what’ – bijvoorbeeld doelgroepen- en gedragskennis rond specifieke vraagstukken), *veld*deskundigheid (‘knowing who and where’ – bijvoorbeeld kennis van netwerken in specifieke beleidsarena’s) en *proces*kennis (‘knowing-how’ – denk aan uitvoerings- of uitbestedingsdeskundigheid). Deskundigheid is cruciaal omdat goed bestuur anders simpelweg onmogelijk is. Publieke machtsontplooiing zonder kennis van realiteiten, en randvoorwaarden, is blind, doof, dom en gevaarlijk. Deskundigheid is, met andere woorden, een noodzakelijke voorwaarde voor goede oordeelsvorming, die op haar beurt een belangrijke sleutel vormt tot goed bestuur.

Maar deskundigheid is, zoals gezegd, ook een schaars goed: deskundige *mensen* zijn (de komende jaren in toenemende mate) schaars, deskundigheid bevorderende *systemen* zijn vaak duur en ingewikkeld te bouwen en onderhouden, en de *politieke condities* die een robuuste deskundigheidsmix binnen de ambtelijke diensten mogelijk maken, zijn al even precieus. Wij achten daarbij de volgende uitgangspunten van belang voor het overheidsbeleid:

- 1 Overheden moeten strategischer doordenken wat zij aan deskundigheden in eigen huis en hand moeten hebben en wat zij in beginsel net zo goed of zelfs beter van buitenaf kunnen betrekken. Dat laatste moet zo worden georganiseerd dat dit hun eigen deskundigheidspositie en handelingsvermogen niet ondermijnt.

Alles is te koop, maar de bijzondere institutie die de overheid is, moet niet alle vormen van deskundigheid als extern te betrekken koopwaar willen zien. Machiavelli waarschuwde in *De Heerser* al dat een staat die wil overleven, beter een staand leger kan financieren en onderhouden dan zich afhankelijk te maken van troepen huurlingen (een anno 2023 weer tastbaar actuele les). Denk ook aan belastingheffing, rechtspraak, politie, kinderscherming, detentie: het is wel denkbaar en tot op zekere hoogte doenbaar om de uitvoering daarvan – en dus de bijbehorende deskundigheid – in te kopen, maar het is zeer de vraag of die inkoop ook *maatschappelijk wenselijk* is. Dat hebben we geleerd van de op zijn best gemengde resultaten van enkele decennia ervaring met privatisering, bijvoorbeeld van gevangenis in landen als de Verenigde Staten.<sup>29</sup>

We hebben gezien dat het zo niet ligt voor het soort van potentiële inhuur die in dit Working Paper centraal staat. Sterker nog, we hebben een aantal valide redenen de revue laten passeren waarom overheden dit type inhuur plegen. Waar het nu veeleer om zou moeten gaan, is de vraag hoe dit type inhuur zo kan worden geborgd en begrensd dat er geen verafhankelijk optreedt. Of, breder nog: hoe de spelregels rond de inhuur van deskundigheid zo kunnen worden vorm gegeven dat ze prikkelen tot ‘beter-dan-gehoopt’ in plaats van ‘goed-genoeg’ functioneren van inhuur bij overheden. En, minstens zo belangrijk: hoe het ‘wij-kunnen-het-hierna-zelf’ vermogen bij overheidsopdrachtgevers kan worden versterkt, terwijl het ‘kunnen-wij-jullie-nog-meer-inhuren’ syndroom wordt teruggedrongen.

De indicatieve verkenning die wij hebben uitgevoerd, suggereert dat bestaande aanbestedingsregimes – niet alleen de formele regels maar ook de daaromheen gegroeide rolopvattingen en praktijken – op dit punt niet voldoende helpen of zelfs contraproductief zijn. Ze zijn overwegend geladen met bedrijfskundige in plaats van met bredere publieke waarden en worden aan beide zijden van de tafel eerder als beknellend dan als stimulerend ervaren.<sup>30</sup>

- 2 Eenmaal ingehuurde deskundigheid moet beter worden ingezet zodat de cruciale functies van de overheid (beleidsvoering, regulering, bescherming, dienstverlening, handhaving) optimaal worden vervuld en publieke opdrachtgevers hun publieke verantwoordelijkheden geloofwaardig blijven dragen.

Onze verkenning levert hiervoor twee belangrijke aanknopingspunten op. Ten eerste, een zekere mate van kennis van de zaken die wordt ingehuurd, is essentieel voor een goed opdrachtgeverschap. Een opdrachtgever moet een inhoudelijk gespreks- en sparringpartner voor de ingehuurde kunnen zijn. Niets is voor een consultant frustrerender dan een inhoudelijk ‘lege’, alleen op de processen managende ambtelijke wederpartij. Deze laatste moet genoeg weten van waar het over gaat, zodat hij of zij scherp kan bepalen wat de eigen organisatie niet weet of kan, en waar dus juist de externe (wel en niet) voor nodig is.

Ten tweede, de sleutel tot productieve inhuur ligt niet alleen in transactionele spelregels maar in *relationeel werk* aan het begin, tijdens en na de ‘rit’ die deskundigheidsvragers en -aanbieders samen maken. Het is immers, zoals in elke relatie, makkelijk om in wederzijdse stereotypen over elkaars motieven en kwaliteiten te vervallen. En al helemaal als er druk op de klus staat of het werk dat moet worden verricht met zich meebrengt dat lastige gesprekken moeten worden gevoerd en dat betrokkenen nu en dan wederzijds teleurstelling ervaren. Bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers die in krampachtige principaal-agentreflexen vervallen; consultants die hun opdrachtgever gaan minachten en voor eigen gewin gaan ‘bespelen’ – het zijn bepaald geen hypothetische gedragspatronen. Fnuikend voor een productieve inzet van de externe deskundigheid zijn ze wel. Om het huiselijk te zeggen: je moet met die ander op reis willen, ook als die reis je op andere plekken brengt dan bij aanvang was voorzien.

Er is van beide zijden meer relationele professionaliteit nodig om het daarvoor benodigde wederzijds vertrouwen te kweken. Het doel moet zijn om voorbij de momenteel vaak dominante contractuele omgangslogica te komen en in plaats daarvan te evolueren naar wat in de literatuur *relational contracting* is gaan heten: een op coproductie en leren gerichte interactie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers.<sup>31</sup> Grandia en Volker concluderen aan het slot van een omvattende analyse van theorie en praktijk van publieke aanbestedingen in dat verband terecht dat:



*“To be able to move toward a more innovative and circular way of procuring with stable supplier relations, a forward-looking and less political way of governing seems necessary. One that is less focused on the short term and election cycles, but more visionary and programmatic with long-term partnerships, and an emphasis on human wellbeing and value co-creation rather than economic prosperity.”<sup>32</sup>*

Dat maakt nog eens goed duidelijk dat het creëren van waardevolle relaties en praktijken rond inhuur niet slechts een technische managementaangelegenheid is, maar eerst en vooral een product van normatieve – en dus politieke – beleidskeuzen. Datzelfde geldt voor het bredere kader waarin inhuur plaatsvindt, namelijk de borging van de deskundigheid van de publieke dienst. Ook dat is een publieke taak, waarvoor de politieke bestuurders van het overheidsapparaat verantwoordelijkheid moeten nemen: niet alleen in hun rol als ‘vrager-opdrachtgever’ van te verlenen diensten, maar ook als ‘schatbewaarder’ van de kwaliteit van het openbaar bestuur.

## Lijst van geïnterviewden

**J. (Joel) van Andel**, *hoofd Bestuursondersteuning, Nederlands Forensisch Instituut*

**M. (Maxime) Dekker**, *adviseur, Andersson Elffers Felix*

**P. (Peter) Geluk**, *directeur public sector Nederland, Boston Consulting Group*

**L. (Ludy) Geut**, *senior managing consultant, Berenschot (1984-2012)*

**I. (Ingrid) Geveke**, *partner, BMC Bestuur en Organisatie*

**D. (Dick) Heerschop**, *ABD TOP Consultants, voormalig lid korpsleiding en cio Nederlandse Politie*

**M. (Menno) Jansen**, *directeur van COT – Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement*

**H. (Henk) de Jong**, *directeur PBLQ en voormalig gemeentesecretaris van Amsterdam*

**A. (Abderrahman) Kaouass**, *senior-adviseur bij COT – Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement*

**M. (Marco) Kersten**, *partner, BMC Bestuur en Organisatie*

**M. (Marieke) Kleiboer**, *directeur Jeugd, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*

**J. (Janneke) Oudenhoven**, *directeur Hiemstra en de Vries*

**I. (Irene) Niessen**, *managing partner, Andersson Elffers Felix*

**D. (David) Schelfhout**, *adviseur, Andersson Elffers Felix*

**D. (Diana) Starmans**, *lid raad van bestuur, Sociale Verzekeringsbank*

**M. (Martijn) van der Steen**, *hoogleraar bestuurskunde Erasmus Universiteit en co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).*

**B. (Bart) Teulings**, *adviseur, Andersson Elffers Felix*

**A. (Albert) Visscher**, *partner, Seeder de Boer*



## Bronnen

- ABDTOPConsult. (2023). *Kennisrijk Samenwerken: Verkenning Rijksbrede Kennisfunctie*. Den Haag: ABDTOPConsult.
- Aharouay, L., & Logtenberg, H. (2023, 16 januari). Topambtenaren kritisch over politiek: ‘Er worden met regelmaat irrealistische eisen aan ons gesteld.’ *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/01/16/topambtenaren-kritisch-over-politiek-er-worden-met-enige-regelmaat-irrele-eisen-aan-ons-gesteld-2-a4154343?t=1689076897>.
- Appleman, L. I. (2018). Cashing in on convicts: Privatization, punishment, and the people. *Utah Law Review* 3, Article 2. <https://dc.law.utah.edu/ulr/vol2018/iss3/2>.
- Binnenlands Bestuur. (2023). Special Arbeidsmarkt – Hulp van buiten: Opmars van de externe collega. *Binnenlands Bestuur*, week 35, 35-55.
- Boogers, M. J. G. J. A., Van Zuydam, S., Peters, K., Van Meijeren, J., & Woudstra, N. (2022). *Van Alkmaar tot Zevenaar: Beelden van Bestuurscultuur*. Enschede: Universiteit Twente.
- Boonstra, W. (2023). Verslaafd aan externe inhuur: Indammen beloftepolitiek deel van de oplossing. *Binnenlands Bestuur, Special Arbeidsmarkt*, 51–53.
- Chavannes, M. (2023, 25 mei). Kunnen de overheid en de politiek dan niks meer? *De Correspondent*. Geraadpleegd van <https://decorrespondent.nl/14520/kunnen-de-overheid-en-de-politiek-dan-niks-meer/559c73f9-b0ae-0460-1c4f-a501c8603375>.
- Commissie onderzoek advocatendiensten aan de Staat. (2022). *Advocatendiensten aan de Staat*. Den Haag.
- Cordella, A., & Willcocks, L. (2010). Outsourcing, bureaucracy and public value: Reappraising the notion of the “contract state”. *Government Information Quarterly*, 27(1), 82–88.
- Derksen, W. (2023). *Kennis als Anker voor Beleid*. Den Haag: Boom bestuurskunde
- EPSU. (2022). Outsourcing is ‘hollowing out’ public administrations: new EPSU Report. Geraadpleegd van <https://www.epsu.org/article/outsourcing-hollowing-out-public-administrations-new-epsu-report>.
- Frijters, S., & Hoogenraad, L. (2023, 17 mei). Rijksoverheid betaalde in 2022 recordbedrag van 2,7 miljard euro voor inhuur extern personeel. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/rijksoverheid-betaalde-in-2022-recordbedrag-van-2-7-miljard-euro-voor-inhuur-extern-personeel-b5b089a1/>.

- Galinato, G., & Rohla, R. (2020). Do privately-owned prisons increase incarceration rates? *Journal of Labour Economics*, 67.  
<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101908>.
- Gemeente Den Haag. (2015). *Rapportage Doelmatigheidsonderzoek Externe Inhuur*. Geraadpleegd van  
[https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3614114/1/RIS294327\\_bijlage\\_Rapport\\_DMO\\_externe\\_inhuur](https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3614114/1/RIS294327_bijlage_Rapport_DMO_externe_inhuur).
- Goldenberg, O., & Saris, K. (2023, 8 maart). De nieuwe organisatiefluisteraars. *De Groene Amsterdammer*. Geraadpleegd van  
<https://www.groene.nl/artikel/de-nieuwe-organisatiefluisteraars>.
- Grandia, J., & Volkers, L. (2023). Ways forward in public procurement. In J. Grandia, L. Volkers (red.), *Public Procurement: Theory, Practices and Tools* (pp. 137–150). Cham: Palgrave Macmillan.
- Kuitert, L. (2023). Public values in procurement. In: J. Grandia & L. Volkers (Reds.), *Public Procurement: Theory, Practices and Tools* (pp. 19–38). Cham: Palgrave Macmillan.
- Mazzuccato, M., & Collington, R. (2023). *The Big Con: How the Consulting Industry Weakens Our Businesses, Infantilizes Our Governments, and Warps Our Economies*. London: Penguin/Random House.
- Meijer, R., & Sommer, M. (2021, 13 augustus). Topambtenaar Dick Schoof: ‘Je moet als topambtenaar wel een beetje moedig blijven’. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/topambtenaar-dick-schoof-je-moet-als-ambtenaar-wel-een-beetje-moedig-blijven-b570937c/>.
- Noordegraaf, M., & Van Dorp, E. J. (2021, 14 juni). Het verwijt dat ambtenaren geen inhoudelijke kennis hebben is simplistisch en allesbehalve onschuldig. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/07/14/topambtenaren-moeten-juist-generalisten-zijn-a4050998?t=1689252198>.
- Noordegraaf, M., Schiffelers, M. J., Van Harten, J., Van Dorp, E. J., & Slothouwer, M. (2021). *Kwaliteit van Mobiliteit: De Werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)*. Utrecht: USBO Advies.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2015). Governance and civil service systems: From easy answers to hard questions. In F. Van der Meer & J. Raadschelders (red.), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century* (pp. 286–300). London: Palgrave Macmillan.
- ROB. (2016). *De Bestuurlijke Verantwoordelijkheid voor Systemen*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rekenkamer Metropool Amsterdam. (2017). *Inhuur met Beleid*. Geraadpleegd van [https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2017/03/Onderzoeksrapport-Inhuur-met-beleid\\_met-kaft\\_DEF.pdf](https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2017/03/Onderzoeksrapport-Inhuur-met-beleid_met-kaft_DEF.pdf).

- Scherpenisse, J. (2019). *Tucht van de Tijd: Over het Tijdigen van Bestuur en Beleid*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Simons, M., van de Wiel, M., & Binnema, H. (2018). *Politieke Sensitiviteit voor Ambtenaren: Het Geheime Handboek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Teeuw, J. (2023). *Ik Wil Er Niets Van Weten: Hoe Visie, Kennis en Tijd uit Den Haag Verdwenen*. Hilversum: Verloren.
- Tjeenk Willink, H. (2023). *Het Tij Tegen: De Democratische Rechtsorde als Fundament*. Amsterdam: Prometheus.
- Van der Valk, W. (2023). Public sector contracting. In J. Grandia & L. Volkers (red.), *Public Procurement: Theory, Practices and Tools* (pp. 121–135). Cham: Palgrave Macmillan.
- Van Jole, F. (2023, 26 februari). *De overheid is verslaafd aan consultants en dat is geen toeval*. BNN/VARA. Geraadpleegd van <https://www.bnnvara.nl/joop/artikelen/de-overheid-is-verslaafd-aan-consultants-en-dat-is-geen-toeval>.
- Veerbeek, J., Van de Ven, C., & Woutersen, E. (2023, 1 maart). *Lege glazen torens*. *De Groene Amsterdammer*. Geraadpleegd van <https://www.groene.nl/artikel/lege-glazen-torens>.
- WRR. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR. (2011). *iOverheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.



# Deskundigheid als koopwaar

Ervaringen met inhuur van  
expertise door overheden

---

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID