

RIJK AAN KENNIS

NAAR EEN HERWAARDERING VAN
KENNIS EN EXPERTISE IN BELEID EN POLITIEK



Rijk aan kennis

Naar een herwaardering van kennis en expertise in beleid en politiek

februari 2021

Colofon

| | |
|------------|-------------------------------------------------------|
| Fotografie | Bas Kijzers |
| Ontwerp | 2D3D Design (opmaak), Kate Snow Design (illustraties) |
| Druk | Quantes |
| | februari 2021 |
| ISBN | 978-90-77005-87-3 |

Alle publicaties zijn gratis te downloaden via www.awti.nl.

Auteursrecht

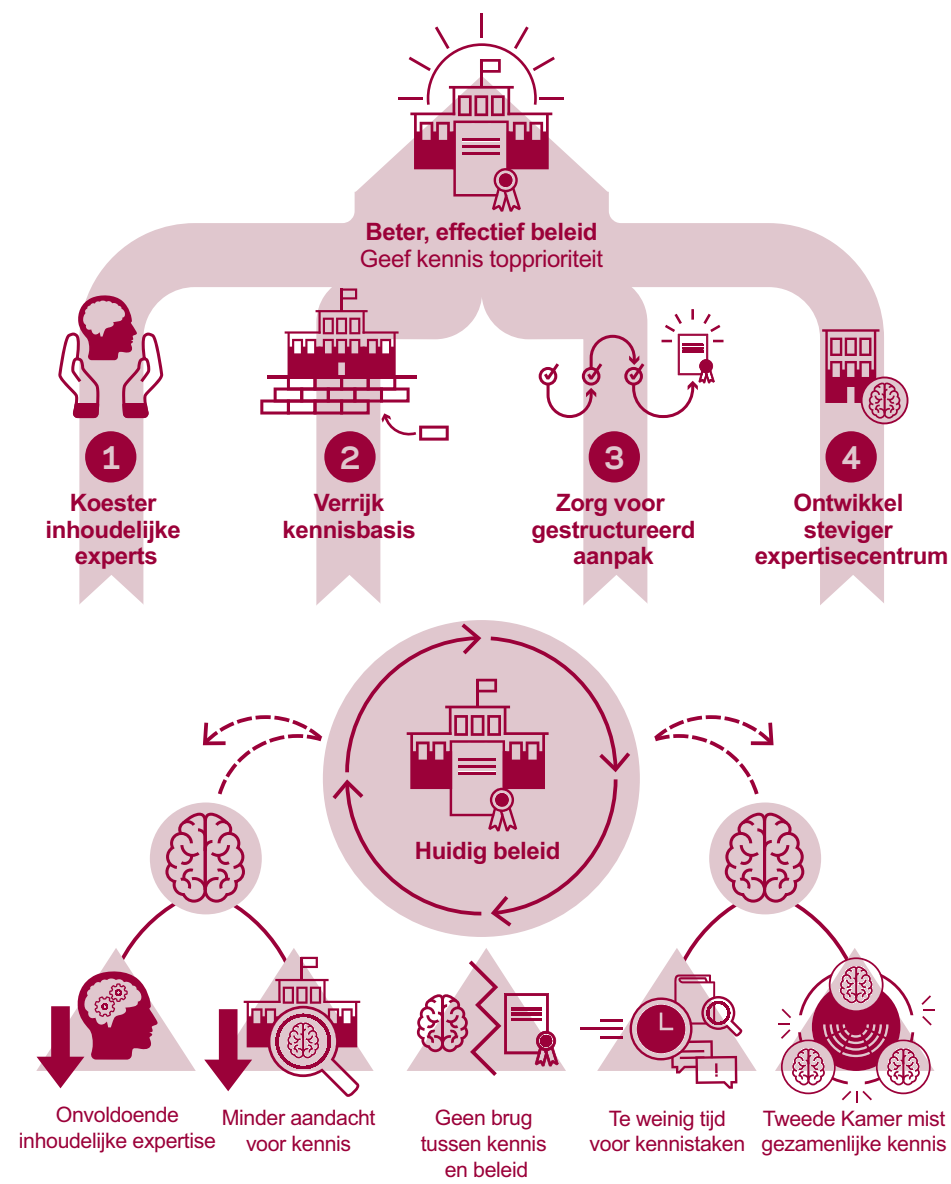
Alle auteursrechten voorbehouden. Mits de bronvermelding correct is, mogen deze uitgave of onderdelen van deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de AWTI.

Een correcte bronvermelding bevat in ieder geval een duidelijke vermelding van organisatiernaam en naam en jaartal van de uitgave.

Inhoud

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Samenvatting | 5 |
| Advies | 7 |
| 1 Aanleiding: kennislacunes brengen de overheid in de problemen | 9 |
| 1.1 Signalen dat kennisstroom niet aan beleid ten goede komt | 9 |
| 1.2 Verandering is nodig, op basis van eerder gezette stappen | 13 |
| 1.3 Adviesvraag: hoe nu verder? | 15 |
| 2 Advies: geef kennis in beleid en politiek topprioriteit | 19 |
| 2.1 Zorgvuldige kennisabsorptie steeds noodzakelijker, maar tijd en aandacht ervoor nemen af | 20 |
| 2.2 Ministeries en uitvoeringsorganisaties hebben weinig tijd voor en grote afstand tot kennis | 21 |
| 2.3 Onvoldoende voorwaarden voor kennisbenutting en expertiseopbouw op ministeries en in uitvoering | 22 |
| 2.4 Onvoldoende organisatie van kennisbenutting | 26 |
| 2.5 Tweede Kamer heeft te weinig inhoudelijke ondersteuning | 29 |
| 3 Vier aanbevelingen om kennis en expertise prioriteit te geven in overheidsbeleid | 35 |
| 3.1 Aanbeveling 1: koester inhoudelijke experts en verminder roulatie | 36 |
| 3.2 Aanbeveling 2: verrijk de kennisbasis, organiseer tegendenkkracht | 37 |
| 3.3 Aanbeveling 3: ontwikkel een gestructureerde aanpak – en een rijkslab – voor het slaan van een brug tussen kennis en beleid | 39 |
| 3.4 Aanbeveling 4: ontwikkel een steviger expertisecentrum voor de Tweede Kamer | 42 |
| Bijlagen | 45 |
| Bijlage 1 Gesprekspartners | 46 |
| Bijlage 2 Reviewers | 47 |
| Bijlage 3 Geraadpleegde bronnen | 48 |

Rijk aan kennis. Naar een herwaardering van kennis en expertise in beleid en politiek



Samenvatting

Nederland is een kennisrijk land, maar het lukt niet goed om ervoor te zorgen dat het overheidsbeleid steeds goed geïnformeerd is door kennis. Nederland mist zo mogelijkheden voor effectiever beleid en betere publieke dienstverlening. De regering heeft wel wat stappen gezet op weg naar beter kennisinbedding, maar er is veel meer nodig. Daarover gaat dit advies.

Welke vervolgstappen kunnen de regering en het parlement zetten op weg naar een betere inbedding van kennisbenutting in beleidsprocessen? Hoe kunnen ministeries, uitvoeringsorganisaties en het parlement, en de mensen die er deel van uitmaken, beter toegerust worden voor kennisbenutting in beleid?

Wetenschap, technologie en innovatie – de drie terreinen waarover de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI) adviseert – zijn elk op een eigen manier een bron van kennis en expertise voor beleid en politiek. In de komende jaren is een goede benutting van deze kennis en expertise essentieel. De samenleving staat immers voor complexe maatschappelijke en sociale vraagstukken. Denk aan duurzaamheid, aan de groeiende tweedeling in de maatschappij, en natuurlijk aan de preventie en bestrijding van pandemieën. Denk ook aan de maatschappelijke mogelijkheden en risico's van nieuwe technologieën zoals artificiële intelligentie en bioscience.

Kennis leidt echter niet vanzelf tot politieke beslissingen en beleid. Bij politieke besluiten gaat het ook om een afweging van verschillende, soms conflicterende, waarden en doelen. Daar komt bij dat wetenschappers en andere partijen kennis en expertise leveren op uiteenlopende gebieden en daarmee verschillende doelen centraal stellen (onderwijs versus economie versus zorg). Juist omdat er geen eenduidige relatie kan zijn tussen kennis en beleid is aandacht nodig voor goede, gestructureerde manieren om tot kennisbenutting in beleid te komen. Beleid en politieke beslissingen worden namelijk altijd beter als je kennis goed meeweegt.

Ondanks het evident belang ervan, neemt de aandacht voor kennis en expertise in het bestel van overheid en politiek af. Steeds meer tijd en energie gaat uit naar korte termijn kwesties, naar het afleggen van verantwoording en naar incidenten. Ministeries en uitvoeringsorganisaties moeten in te rap tempo beleid ontwikkelen en uitvoeren. Ondanks de vele hoogopgeleide mensen die er werken, beschikken zij over te weinig inhoudelijke expertise en tegendenkkracht, en is er te weinig ruimte voor opbouw van eigen kennis en expertise. De stappen die de regering gezet heeft om tot betere kennisbenutting in beleid te komen zijn goed, maar vooralsnog te weinig gestructureerd en methodisch. Ook de Tweede Kamer bouwt onvoldoende inhoudelijke kennis op.

Voor effectief, efficiënt en beter uitvoerbaar overheidsbeleid is een klimaat nodig waarin beleidsmakers en politici hun voorstellen vaker en beter baseren op kennis en expertise. De AWTI adviseert de regering en het parlement om op korte termijn vier stappen te zetten om de situatie te verbeteren:

- ▶ Koester kennis en inhoudelijke experts en verminder de roulatie van beleidsmedewerkers, directeuren en topambtenaren op ministeries en in uitvoeringsorganisaties.
- ▶ Verrijk de kennisbasis van ministeries en uitvoeringsorganisaties en organiseer interne tegendenkkracht.
- ▶ Ontwikkel een gestructureerde aanpak voor het overbruggen van kennis en beleid, onder andere via de ontwikkeling van een rijkslab.
- ▶ Ontwikkel een steviger expertisecentrum voor de Tweede Kamer.



Advies

Aanleiding: kennislacunes brengen de overheid in de problemen

Nederland is een kennisrijk land, maar het lukt niet goed om ervoor te zorgen dat het overheidsbeleid goed geïnformeerd is door kennis. Nederland mist daardoor kansen voor effectiever beleid en betere publieke dienstverlening. En dat terwijl we voor complexe maatschappelijke opgaven staan en verschillende crises, waaronder de COVID-19 pandemie, doormaken. Ondanks recente stappen van regering en parlement op weg naar betere kennisbenutting is er nog een lange weg te gaan. Welke vervolgstappen zijn nodig? Hoe kunnen ministeries, hun uitvoeringsorganisaties en het parlement goede schakels worden tussen het kennis- en innovatiesysteem enerzijds en de politiek en het beleid anderzijds?

1.1 Signalen dat kennisstroom niet aan beleid ten goede komt

De regering en het parlement krijgen regelmatig signalen dat kennis onvoldoende ten goede komt aan wetgeving en beleid – en daarmee aan een betere publieke dienstverlening. Kennisgebrek en onderbenutting van kennis spelen een rol in problemen met beleid en beleidsuitvoering, bijvoorbeeld rond digitalisering, in de stikstofcrisis, in de toeslagenaffaire en tijdens de COVID-19 crisis.¹ Door kennisgebrek en kennisonderbenutting zijn politieke debatten en beleidsvoorstellen vaak incompleet: niet alle kansen, mogelijkheden, risico's en maatschappelijke waarden komen aan de orde. Wanneer bovendien kennis over 'wat werkt' niet wordt meegenomen in beleid, komt beleid tot stand dat minder effectief en uitvoerbaar is dan zou kunnen.

In 2020 waren er diverse concrete aanwijzingen dat kennis niet goed aankomt. In mei leidde het parlementair onderzoek naar digitalisering tot de constatering dat de Tweede Kamer te weinig van het onderwerp weet, ondanks de enorme stroom kennis hierover.² In september bestudeerden teams van wetenschappers op verzoek van de Tweede Kamer drie wetvoorstellen. Zij constateerden dat doelstellingen onhelder waren en dat de wetenschappelijke onderbouwing voor beleidskeuzes te beperkt was.³ In december bleek

-
1. Nederland staat hierin zeker niet alleen. Onlangs vroegen 35 Europese steden verenigd in het City Science Initiative, bijvoorbeeld aandacht voor een betere relatie tussen kennis en beleid. Zie https://ec.europa.eu/jrc/communities/sites/jrccties/files/csi_report2020_def.pdf
 2. Eindrapport Tijdelijke Commissie Digitale toekomst (mei 2020).
 3. Pilot onderbouwing van beleid vanuit wetenschappelijk perspectief (onderdeel van de operatie Inzicht in Kwaliteit), vaste commissie voor Financiën (2020) d.d. 8 september 2020 (bijlage bij Kamerstukken II, 31865, nr.176). De Tweede Kamer heeft inmiddels een 'wetenschapstoets' voor wetgeving en beleidsstukken ontwikkeld.

uit het parlementair onderzoek naar de problemen met de kinderopvangtoeslag onder meer dat de regering had gekozen voor een 'alles-of-niets aanpak', die niet rechtstreeks uit de wet volgde en waar wetenschappelijke literatuur overwegend negatief over oordeelt.⁴ Deze onderzoeken lieten ook zien dat parlementariërs, bewindspersonen en ambtenaren tijdens beleidsontwikkeling vaak onvoldoende aandacht besteden aan de uitvoerbaarheid en de verwachte effectiviteit van maatregelen.⁵

Gebrekkelig kennisbenutting in de COVID-19 crisis

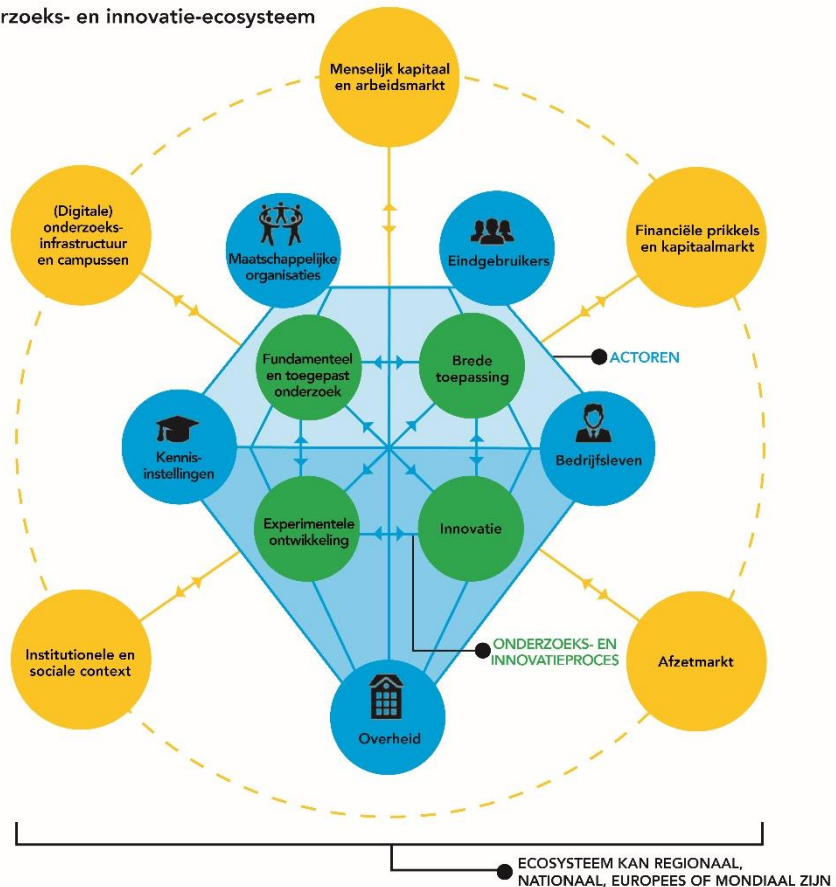
Ook in de aanpak van de COVID-19 crisis is er sprake van een trage reactie op kennis en onderbenutting van expertise. Mondneusmaskers werden pas eind 2020 verplicht in openbare ruimtes, terwijl al in september bekend was dat zij kunnen bijdragen aan het tegengaan van verspreiding.⁶ Bij de ontwikkeling van een corona-app betrok men in eerste instantie te weinig echte experts. De rapportages van het RIVM en de adviezen van het 'Outbreak Management Team' (OMT) van medici en virologen hebben een leidende rol in de aanpak. Maar het lukt de regering nog altijd slecht om andere kennisgebieden en experts te benutten voor de aanpak, bijvoorbeeld de adviezen van het 'Red Team C19 NL'. Dit op eigen initiatief opgerichte team stelt zich tot doel met advisering tegenspraak te bieden op de plannen van het OMT, om tunnelvisie en blinde vlekken te voorkomen.⁷

Terwijl Nederland een kennisintensief land is...

Dit alles staat in schril contrast met die andere frequente constatering: Nederland is een kennisintensief land. Of het nu gaat om infrastructuur, zorg, onderwijs of landbouw, om economische kansen of maatschappelijke opgaven, overal spelen wetenschap, technologie en innovatie een essentiële rol. Kennisorganisaties in binnen- en buitenland zorgen voor een continue stroom aan kennis. Nederland kan putten uit internationale kennis, waaronder inzichten uit het werk van internationale en Europese denktanks. En ons land beschikt natuurlijk over een uitgebreid en uitstekend onderzoeks- en innovatiesysteem (zie figuur 1) en over een stelsel van onafhankelijke, strategische adviesraden die de regering adviseren over wetgeving en beleid.⁸

-
4. Eindrapport Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (december 2020).
 5. Het parlementair onderzoek door de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties liep ten tijde van publicatie nog.
 6. <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prevent-getting-sick/how-covid-spreads.html>
 7. Het Red Team C19 NL adviseerde voor het laatst in oktober 2020 en constateerde onlangs dat de strategie die zij bepleiten fundamenteel anders is dan die van het kabinet (CovidZero versus mitigatie), en dat het nu niets toevoegt als zij blijven herhalen dat een andere koers nodig is. Zie https://www.c19redteam.nl/wp-content/uploads/2021/02/2021-02-04_-_Waar_is_het_RedTeam.pdf
 8. Zie de Kaderwet adviescolleges.

Onderzoeks- en innovatie-ecosysteem



Figuur 1: Het onderzoeks- en innovatie-ecosysteem van Nederland

Bron: Rapport BHM9 (april 2020) 'Innovatieve samenleving'

Toelichting op figuur: In het midden staan de actoren (blauw) die in netwerken met elkaar samenwerken tijdens het onderzoeks- en innovatieproces (groen). In de buitenste rand van de figuur (geel) is de omgeving weergegeven waarbinnen onderzoek en innovatie plaatsvindt.

... en goede kennisbenutting hard nodig is voor doordacht beleid – ook rondom transities

Kennis leidt niet vanzelf tot beleid. Juist daarom is aandacht nodig voor goede manieren om tot kennisbenutting in beleid te komen. Zo bleken in de COVID-19 crisis veel besluiten over hoe te handelen niet één op één af te leiden uit de beschikbare kennis. Dit hangt samen met de aard van wetenschappelijke kennis en de wetenschappelijke methode. Wetenschappelijke kennis ontwikkelt zich fasegewijs. Het begint vanuit veel informatie en

verschillende theoretische perspectieven en ontwikkelt zich, vaak heel langzaam, naar gedeelde visies en consensus over principes en patronen die de werkelijkheid beschrijven en verklaren.⁹ Nieuwe kennis roept vaak nieuwe vragen en onzekerheden op.¹⁰ Wetenschappers ontwikkelen bovendien kennis en expertise op zeer verschillende domeinen en stellen daarmee verschillende, soms tegenstrijdige doelen centraal.

Vanwege de complexe maatschappelijke opgaves waarvoor we als samenleving staan is juist in de komende jaren aandacht nodig voor manieren om tot betere benutting van multidisciplinaire en transdisciplinaire kennis te komen, kennis dat in samenwerking tussen verschillende wetenschappelijke disciplines en met de bredere maatschappij tot stand komt. Hierin verbetering brengen is essentieel voor de voortgang van diverse transitieën. Denk aan duurzaamheidstransities, veiligheidsvraagstukken, de noodzaak om het systeem van gezondheidszorg te veranderen en natuurlijk aan de preventie en bestrijding van toekomstige pandemieën.

Beleid en politieke beslissingen worden altijd beter als je de bestaande kennis meeweegt. Kennis leidt idealiter tot beter inzicht in het probleem of de wens, tot inzicht in de relatie met andere maatschappelijke problemen, normen en belangen, en tot inzicht in beschikbare oplossingen en mogelijke effecten ervan. Kennisverwerving, kennisdeling en de opbouw van expertise zorgen voor een gezamenlijke inhoudelijke basis onder een politiek debat, of in elk geval voor analytische verheldering.¹¹

Echter, het politieke proces verschilt wezenlijk van het wetenschappelijk proces. Kennis en expertise zijn hierin nodig, maar bij veel besluiten gaat het ook om een afweging van verschillende, soms conflicterende, waarden en doelen. In de COVID-19 crisis wil men bijvoorbeeld verspreiding van het virus tegengaan, maar ook de negatieve effecten van maatregelen op de samenleving beperken, zoals het overeind houden van de economie, het onderwijs draaiende houden, privacy waarborgen en groepen en individuen met specifieke noden en wensen tegemoetkomen. Op elk van deze gebieden is kennis beschikbaar dat benut kan worden om tot een afgewogen aanpak te komen.

Kennis uit wetenschap, technologische geletterdheid

Wetenschap, technologie en innovatie – de drie terreinen waarover de AWTI adviseert – zijn elk op een eigen manier een bron van kennis voor beleid en politiek. De **wetenschap** exploreert, beschrijft, verklaart en toetst de werkelijkheid en draagt mogelijkheden voor verandering aan. Wetenschap kan ook de veronderstellingen die ten grondslag liggen

9. ScienceGuide (2020); R. Bod (2019).

10. Lindblom (1959) en Lindblom en Cohen (1979).

11. Slob en Staman (2012).

aan beleidskeuzes beschrijven en toetsen. Ze kan deze keuzes onderbouwen of juist ontkrachten en tegenspraak bieden aan gangbare denkwijzen.

De overheid heeft ook kennis nodig over technologie en innovatie om beleid te ontwikkelen dat de kansen ervan benut, waarborgen biedt voor de veiligheid ervan en ethische en maatschappelijke aspecten meeweegt. Een voorbeeld: het gebruik van gezichtsherkenningstechnologie biedt kansen en risico's. Mensen zijn sneller en beter te identificeren, maar hoe dat zich verhoudt tot privacy en andere mensenrechten is een belangrijk vraagstuk.

Nederland beschikt over uitstekende kennisorganisaties die technologische kennis leveren aan de overheid en de politiek. De overheid en de politiek hebben zelf echter ook eigen technologische geletterdheid nodig. Om externe kennis te kunnen plaatsen, om niet afhankelijk te zijn van lobby, om goede kennisvragen aan kennisorganisaties te kunnen stellen en om tot realistische verwachtingen te komen over technologie. Technologische ontwikkeling gaat snel, maar ook weer niet zo snel als de elkaar rap opvolgende lijstjes met 'tien technologische trends voor het komend jaar' ons willen doen geloven. Sleuteltechnologieën maken een jarenlange ontwikkeling door die de overheid op hoofdlijnen zou moeten volgen.

Tegelijkertijd is het niet mogelijk of nodig dat de overheid beschikt over álle kennis van élke technologische ontwikkeling. Per beleidsopgave kan specifieke kennis van beschikbare technologieën, en op technologie gebaseerd innovaties, opgevraagd worden bij externe partijen. Ook kennis over de mondiale technologieontwikkelingen en de strategieën van andere landen kan periodiek worden opgevraagd bij specialistische kennisorganisaties.

1.2 Verandering is nodig, op basis van eerder gezette stappen

Het probleem van kennisonderbenutting in beleid en politiek is complex en is een probleem van de samenleving als geheel. Daarbij vormen politieke processen van afweging, besluitvorming en controle een systeem met eigen wetmatigheden en een gezamenlijke cultuur. Dat is een zaak van lange adem en de verandering zal geleidelijk zijn'.¹²

Om kennis beter te kunnen benutten heeft Nederland een wetenschapssysteem nodig dat serieuze stappen zet op het gebied van open publiceren en wetenschappers voldoende uitdaagt en ruimte geeft om hun kennis over te dragen naar de maatschappij, waaronder de overheid. De AWTI heeft eerder aangegeven dat het hiervoor van belang is

12. Parkhurst (2017).

de maatschappelijke opdracht van universiteiten en hogescholen te expliciteren.¹³ Nodig is ook dat er meer manieren komen om de kennis die de maatschappij ontwikkelt, inclusief sociale innovatie en ervaringskennis (ook via *citizens science*), beter op te halen en te gebruiken voor beleid. De AWTI heeft in verschillende adviezen al geadviseerd over deze vraagstukken.¹⁴ Het voorliggend advies beantwoordt de vraag wat de regering en het parlement kunnen doen om tot beter kennisbenutting te komen.

Een beter benutting van kennis is ook de eigen wens van politiek en regering, zij hebben al eerste stappen gezet om dit te bereiken.

Operatie Inzicht in Kwaliteit

Ministeries en de Tweede Kamer werken stapsgewijs aan versterking van de positie van kennis in hun werk. De regering voert een operatie 'Inzicht in Kwaliteit' uit (zie kader). De opgave is niet eenvoudig en de operatie kent veel voorlopers.¹⁵

Operatie Inzicht in Kwaliteit

De Tweede Kamer nam in 2017 het initiatief om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van het overheidsbeleid en om het evaluatiestelsel te versterken.¹⁶ Het kabinet-Rutte III besloot daarop om een operatie Inzicht in Kwaliteit uit te voeren.¹⁷ Zo probeert men met kleine stappen tot beleid te komen dat begrijpelijk en uitvoerbaar is en goed werkt. Om ervaring op te doen, liepen er in 2020 vijftien departementale proefprojecten, waaronder enkele beleidsexperimenten.¹⁸ Daarnaast wil operatie Inzicht in Kwaliteit het evaluatiestelsel versterken door te stimuleren dat gedurende de hele beleidscyclus wordt geëvalueerd. Afgesproken is dat elk departement hiertoe een Strategische Evaluatie Agenda (SEA) ontwikkelt die drie à vier jaar vooruitkijkt en jaarlijks aan de Kamer wordt gezonden.

Beleidsvoorstellen behoren al langer gepaard te gaan met een verplichte toelichting op doelen en een onderbouwing (met kennis) van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.¹⁹ In de praktijk ontbreekt echter deze toelichting vaak,

13. AWTI (2019).

14. AWTI (2014); AWTI (2017); AWTI (2019); AWTI (2020b).

15. Houppermans (2011).

16. Motie van het lid Azarkan (2017) d.d. 31 mei 2017 over een operatie "Inzicht in Kwaliteit" (Kamerstukken II, 34724, nr.15).

17. Regeerakkoord 2017-2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie "Vertrouwen in de toekomst", p.20.

18. Kamerbrief Minister van Financiën (2020b) d.d. 3 augustus 2020 bij de Derde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit (Kamerstukken II, 31865, nr.169).

19. Volgens artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016.

of ze is lastig te vinden voor parlementariërs. Daarom liep er als onderdeel van de operatie tot eind 2020 een pilot waarbij de onderbouwing in een separate bijlage van het beleidsvoorstel stond. Daarnaast heeft de Tweede Kamer, om de kwaliteit van deze toelichting te verbeteren, recentelijk een 'wetenschapstoets' ontwikkeld: onafhankelijke wetenschappers buigen zich hierbij over de kwaliteit van de doelen en de onderbouwing ervan en geven een oordeel over de doeltreffendheid van beleidsvoorstellen.

Bestaande instrumenten

Zoals in het kader genoemd, is een toelichting op de doelen en de doeltreffendheid van beleid een verplicht onderdeel van elk beleidsvoorstel van de regering (art. 3.1 van de Comptabiliteitswet). Dit sluit aan op het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) waarmee de overheid sinds 2011 werkt. Dit kader geeft normen voor goed beleid en goede regelgeving. Zo moeten beleidsdoelstellingen meetbaar zijn, moeten maatregelen bewezen bijdragen aan het realiseren van deze doelstellingen en moet het beleid zich onderwerpen aan monitoring en evaluaties – liefst door een onafhankelijke instantie. Het kabinet nam zich onlangs voor, naar aanleiding van de recente toeslagenaffaire, om beter gebruik te maken van het IAK.²⁰

Evaluatieonderzoek, kennisorganisaties en het adviesstelsel

Evaluatieonderzoek is al langer een structureel onderdeel van de beleidsprocessen van de Nederlandse overheid.²¹ Daarbij beschikt Nederland zoals gezegd over een reeks publieke kennisorganisaties die ook werken voor ministeries en parlement, over onafhankelijke toetsende en adviserende instanties (zoals de Algemene Rekenkamer en de Raad van State), en over een stelsel van strategische adviesraden.

1.3 Adviesvraag: hoe nu verder?

De eerste stappen zijn dus gezet. Hoe nu verder? Hoe kunnen ministeries, hun uitvoeringsorganisaties en het parlement goede schakels worden tussen het kennis- en innovatiesysteem enerzijds en de politiek en het beleid anderzijds?

20. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/15/kabinetsreactie-op-het-rapport-ongekend-onrecht>

21. Evaluatieonderzoek achteraf is in Nederland onderdeel van het beleidsproces. Beleidsdoorlichtingen moeten eens in de 4-7 jaar per beleidsartikel plaatsvinden aan de hand van vragen die zijn vastgelegd in de Regeling Periodiek Evalueren (RPE).

Dat leidt tot de volgende adviesvragen:

- ▶ **Welke vervolgstappen kunnen de regering en het parlement zetten op weg naar meer en betere kennisbenutting in beleidsprocessen?**
- ▶ **Hoe kunnen ministeries, uitvoeringsorganisaties en het parlement – en de mensen die er deel van uitmaken – beter worden toegerust voor kennisbenutting in beleid?**

Aanpak en leeswijzer

Voor dit advies heeft de AWTI deskresearch uitgevoerd naar onder andere *evidence-informed policy*, kennismanagement en de huidige kennispositie van de ministeries en het parlement. Daarnaast heeft de raad gesprekken gevoerd met experts, parlementariërs en beleidsmakers. Een overzicht van de gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1.

De begrippen: kennis, kennisabsorptie, kennisbenutting en expertise

De AWTI omschrijft kennis voor dit advies als het geheel van feiten en informatie, ervaringen, competenties, vaardigheden, theorieën, normen en waarden dat iemand tot denken of handelen in staat stelt.²² De raad sluit zich aan bij Derksen (2011) die de meerwaarde van kennis ten opzichte van informatie en feiten benadrukt.

Kennis is deels uit te drukken in taal, dat heet expliciete kennis, en deels niet: impliciete kennis. Deze kennis zit als het ware in iemands hoofd, hart en handen, in hoe iemand de dingen doet. Verder kan kennis individueel of gedeeld zijn. Gedeelde kennis zit in documenten en databases, maar ook in arbeidsroutines, regels en procedures, en organisatiecultuur.²³

Met kennisabsorptie bedoelt de AWTI dat een persoon of organisatie relevante kennis identificeert (1), zich deze kennis eigen maakt (2), en kennis benut (3).²⁴

Kennisbenutting is dus een onderdeel van kennisabsorptie.

Expertise of deskundigheid ziet de AWTI als het geheel van kennis en bekwaamheid van een persoon of organisatie. Bekwaamheid wil zeggen dat iemand kennis kan omzetten in succesvol gedrag.

22. De AWTI vermijdt met deze pragmatische begripsomschrijving de schier oneindige discussies over de aard en reikwijdte van het begrip kennis.

23. Davenport & Prusak (2000) en AWTI (2016).

24. AWTI (2016).

Projectgroep en reviewers

Dit advies is voorbereid door een projectgroep bestaande uit de raadsleden Roshan Cools (voorzitter), Tim van der Hagen en Marleen Stikker, en de stafleden Kathleen Torrance, Justien Dingelstad en Otilie Nieuwenhuis. Ook Karin Wittebrood, zelfstandig onderzoeker, heeft aan de analyse bijgedragen.

Een conceptversie van het advies is voorgelegd aan twee externe reviewers: Hans de Bruijn, Professor of *Public Administration/Organisation and Management* bij de Technische Universiteit Delft en Caroline Nevejan, *Chief Science Officer* bij de gemeente Amsterdam. Hen is gevraagd om te reflecteren op de consistentie van het conceptadvies en om eventuele lacunes aan te geven. De inzichten van de reviewers zijn verwerkt; de analyse en het advies blijven natuurlijk voor rekening van de AWTI.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 opent met de kern van het verhaal: geef kennis in politiek en beleid toprioriteit. Het hoofdstuk onderbouwt deze boodschap door te laten zien waarom dit nodig is en waar het nu misgaat. Hoofdstuk 3 laat met aanbevelingen zien wat de regering kan doen om kennisbenutting te verbeteren.

Advies: geef kennis in beleid en politiek topprioriteit

Nederland moet stapsgewijs toewerken naar een hoogwaardig kennisklimaat op ministeries, uitvoeringsorganisaties en in de Tweede Kamer. Dat is nodig omdat de wereld steeds meer kennis creëert die bovendien snel verouderd. Voor effectief, efficiënt en beter uitvoerbaar overheidsbeleid moet er een klimaat komen waarin beleidsmakers en politici hun voorstellen vaker en beter baseren op kennis en expertise. Daarnaast heeft de overheid een voorbeeldfunctie in het goed omgaan met kennis en expertise in een wereld waarin desinformatie zich razendsnel verspreidt.

De wereld creëert en deelt steeds meer kennis, die bovendien snel verouderd. Dat geldt met name voor complexe onderwerpen. Daar komt bij dat desinformatie zich razendsnel verspreidt. De aanpak van de corona crisis laat zien dat kennis doorgaans niet direct leidt tot beleid, het politiek proces is hierin van wezenlijk belang. Aandacht voor kennis en expertise zouden binnen de overheid topprioriteit moeten hebben, maar dat is niet het geval. Er is een steeds grotere kloof tussen beleid en kennis. Paragraaf 2.1 laat dit zien.

De randvoorwaarden voor goede kennisbenutting in beleid zijn binnen de nationale overheid onvoldoende aanwezig. Op ministeries en in uitvoeringsorganisaties is te weinig inhoudelijke expertise aanwezig, er is te weinig tijd en aandacht voor kennisabsorptie en voor tegendenkkracht. Dit wordt toegelicht in 2.2.

De stappen die al gezet zijn om tot betere kennisbenutting in beleid te komen zijn nog te weinig gestructureerd en methodisch. Een gestructureerde aanpak omvat instrumenten die helpen om een brug te slaan tussen kennis en beleid en stappen in het beleidsproces die leiden tot meer kennisbenutting en een **goed** gebruik van kennis.²⁵ Dit wordt toegelicht in 2.3.

De Tweede Kamer kan haar taken niet goed uitvoeren doordat ze onvoldoende wordt ondersteund in kennisverwerving en -toepassing. Er zijn wel verbeterstappen gezet, maar het zijn er niet genoeg. Nog steeds is er een gebrek aan Kamerbrede kennis, in het bijzonder over technologieontwikkeling. Paragraaf 2.4 laat dit zien.

25. Parkhurst (2017).

2.1 Zorgvuldige kennisabsorptie steeds noodzakelijker, maar tijd en aandacht ervoor nemen af

Een samenspel van ontwikkelingen in de laatste jaren vergroot het belang van zorgvuldige kennisabsorptie. De wereld creëert en deelt steeds meer kennis die niet altijd in dezelfde richting wijst en die vaak niet altijd direct te vertalen is naar beleidskeuzes. Bovendien veroudert kennis snel: nieuwe kennis komt vlot beschikbaar. Dat geldt met name voor technologisch complexe of veelomvattende dossiers. Daarbij komt dat ook desinformatie zich razendsnel verspreidt. Terwijl kennisbenutting dus volop in de schijnwerpers zou moeten staan, nemen de aandacht en waardering voor kennis en expertise op ministeries en in uitvoeringsorganisaties juist af. Ook de Tweede Kamer mist grip op kennis en expertise.

Natuurlijk zullen, ook wanneer kennisabsorptie en -benutting verbeteren, politieke afwegingen, compromissen en maatschappelijke middenwegen nodig blijven om tot beleid te komen. De coronacrisis is daarvan een goed voorbeeld.

Te weinig aandacht voor onderbouwing van beleid met kennis

Politici en beleidsmakers besteden steeds meer tijd en energie aan compromissen, ter verantwoording roepen van bewindspersonen en reageren op incidenten. De Raad van State beschreef deze situatie in een recent advies over ministeriële verantwoordelijkheid.²⁶ De compromissen worden vastgelegd in gedetailleerde regeerakkoorden. Dit beperkt de ruimte voor de regering om later, op basis van nieuwe kennis, andere wegen in te slaan dan afgesproken. Zo gaat er minder tijd en aandacht naar kennisabsorptie dan nodig is voor goed doordachte, uitvoerbare wetgeving en beleid. Te haastig vastgesteld beleid leidt vervolgens vaak tot problemen in de uitvoering.

Ook de rol van ambtenaren verandert volgens de Raad van State. Steeds vaker worden zij in het openbaar verantwoordelijk gehouden (media) en nemen commissies ambtelijk handelen mee in hun onderzoek. Dat maakt ambtenaren kwetsbaar, zij kunnen zich in het openbaar niet verweren. De openbaarmaking van ambtelijke stukken en van digitaal berichtenverkeer speelt hier een rol. Ambtenaren zullen hierdoor minder ruimte voelen om intern vrijelijk aan het papier toe te vertrouwen waarover zij van gedachten wisselen, of om waar nodig tegenspraak te bieden.²⁷ Daarnaast gaat meer tijd van ambtenaren uit naar de rol van 'informatiemakelaar' die mediaberichtgeving volgt en mediaoptredens regelt, Kamervragen beantwoordt, en spoeddebatten en overleggen met

26. Raad van State (2020).

27. De kabinetsreactie op 'Ongekend onrecht' kondigt nog meer openbaarheid van stukken aan. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/15/kamerbrief-met-reactie-kabinet-op-rapport-ongekend-onrecht>

Kamercommissies regelt. Er ontstaat volgens de Raad van State 'een andere blikrichting' op ministeries, meer gericht op de korte termijn en op 'het uit de wind houden' van de bewindslieden, minder gericht op gedegen analyses van beleidsopgaven en inhoudelijke advisering van bewindspersonen.

2.2 Ministeries en uitvoeringsorganisaties hebben weinig tijd voor en grote afstand tot kennis

Binnen dit politieke bestel en klimaat moeten ministeries en uitvoeringsorganisaties in rap tempo beleid ontwikkelen en uitvoeren. Net als in de politiek is de korte termijn leidend voor het werk. Er is er veel minder tijd dan vroeger voor reflectie, kennisabsorptie, visieontwikkeling en expertiseopbouw. Waar ministeries voorheen lange trajecten doorliepen om te komen tot door kennis geïnformeerde langetermijnvisies, moeten zij nu beleid produceren waarbij ze slechts een jaar, hooguit twee, vooruit kunnen kijken. De kennisbasis van ministeries en uitvoeringsorganisaties vertoont meer en meer hiaten. Daarbij weten beleidsmedewerkers niet altijd welke kennis er al in huis is, volgens een studie van het Rathenau Instituut.²⁸ Kennis van collega's blijkt vaak moeilijk te vinden, waardoor ze niet op waarde geschat of gebruikt wordt. Daarnaast is er zowel tussen als binnen ministeries sprake van inhoudelijke verkokering en weinig interactie tussen beleidsdirecties.

Dit alles is mede het gevolg van ontwikkelingen sinds de jaren negentig van de vorige eeuw, waarin achtereenvolgende regeringen streefden naar een kleine, efficiënte overheid die bedrijfsmatig was aan te sturen.²⁹ Kennisverwerving is hierbij meer en meer op afstand gezet. Voorheen eigen kennisinstututen van ministeries werden zelfstandig. De gedachte was dat dit de prestaties van deze instituties zou verbeteren, maar het heeft ook het denken over kennis op ministeries veranderd. De opvatting heeft postgevat dat kennis iets is dat je niet per se in huis hoeft te hebben, maar dat het een product is dat je op maat kunt inkopen op het moment dat je het nodig hebt.³⁰ Inhoudelijke experts op ministeries zijn vanuit deze gedachte veelal ingeruild voor procesdeskundigen en departementen kopen kennis en expertise vaak in. Uit het laatste Jaarrapport Bedrijfsvoering Rijk (2019) blijkt bijvoorbeeld dat de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken en Klimaat dat jaar respectievelijk meer dan 15 procent en meer dan 24 procent van hun personeel extern inhuurden.³¹ Met dit model

28. Faasse et al (2020).

29. Dit denken in termen van New Public Management maakte in de jaren negentig in de V.S., Australië, West-Europa, en ook Nederland, een opmars. Zie ook ROB (2020).

30. Faasse et al (2020).

31. Kamerbrief Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020c) d.d. 20 mei en bijlage Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk, p. 21, Kamerstukken II, 31490, nr. 279.

gaat men voorbij aan het feit dat een organisatie een stevige, eigen inhoudelijke basis nodig heeft. Ze moet beschikken over het vermogen om een goede uitvraag te doen naar kennis en externe kennis te absorberen. Dat gebeurt door deze kennis op waarde te schatten, te koppelen aan wat al bekend is, te vertalen naar relevante beleidscontexten en te relateren aan de eigen expertise.³²

De Tweede Kamer mist grip op de hoeveelheid kennis én op de juiste kennis

Het aanbod van kennis is schier oneindig en beleidsmakers, uitvoeringsmedewerkers en directeurs hebben steeds meer onderwerpen te doorgronden en portefeuilles te beheren. Ook de Tweede Kamer voelt spanning tussen te veel en te weinig kennis. Ze verwoordt het als volgt in het eindrapport Digitale Toekomst:

*“De afgelopen jaren kreeg de Kamer steeds meer en vaker agenda’s en monitors aangeboden vanuit meerdere ministeries, adviesraden en kennisinstituten. Toch wordt het gevoel van grip daardoor niet groter. Sterker nog, de integrale belangenafweging wordt soms juist moeilijker door de omvang van de informatiestroom die op de Tweede Kamer afkomt en de soms technische materie. Tegelijkertijd mist de Kamer, zoals eerdergenoemd, informatie over de Europese agenda voor digitalisering en hoe die tot stand komt. De spanning tussen te veel en te weinig informatie doet zich met name voor in technologisch complexe of veelomvattende dossiers, zoals open data en eHealth”.*³³

2.3 Onvoldoende voorwaarden voor kennisbenutting en expertiseopbouw op ministeries en in uitvoering

Ministeries en uitvoeringsorganisaties hebben tenminste de volgende zaken nodig om met kennis onderbouwde beleidsvoorstellen te doen: (1) inhoudelijke expertise en (2) tijd en ruimte voor kenniswerving, kritische reflectie, tegenspraak en kennisopbouw. Deze zaken staan allemaal onder druk.

Inhoudelijke expertise minder gewaardeerd dan generieke vaardigheden

Ministeries en uitvoeringsorganisaties hebben meer eigen inhoudelijke expertise nodig om een goede vertaling te kunnen maken van kennis naar beleid. Er werken steeds meer hoogopgeleide mensen bij de overheid.³⁴ Zij ontwikkelen zich echter veelal niet door tot

32. AWTI (2016); Kamerbrief van de Minister van Financiën (2020a) d.d. 20 april 2020 over Brede maatschappelijke heroverweging 9 Innovatieve samenleving (Kamerstukken II, 32359, nr. 4).

33. Eindrapport Tijdelijke commissie Digitale toekomst (2020), p.24.

34. Waar in 2012 nog 46% van het overheidspersoneel hoogopgeleid was, is dat in 2018 toegenomen naar 54%. Meer dan 80% van de instroom van schoolverlaters bij de overheid was in 2017 hoogopgeleid. Zie ICTU (2020). Cijfers specifiek over ministeries zijn er niet.

expert, maar tot processpecialist. Het personeelsbeleid van het Rijk (ministeries én uitvoeringsorganisaties) zet namelijk vooral in op generieke expertise en procesdeskundigheid.³⁵ Dit zijn belangrijke vormen van deskundigheid voor ministeries en uitvoeringsorganisaties, want zij moeten wendbaar zijn voor hun snel veranderende taken en beleidsopdrachten. De balans is nu echter doorgeslagen, waardoor het Rijk over te weinig inhoudelijke en specialistische kennis beschikt om het eigen kennisabsorptievermogen en de kennisbasis op peil te houden.

Ook in het personeelsbeleid voor topambtenaren is veel waardering voor generieke vaardigheden zoals politiek-strategisch inzicht en externe communicatie.³⁶ Voor deze groep geldt zelfs een expliciet loopbaanbeleid gericht op snelle roulatie.³⁷ De reden hiervoor is, naast wendbaarheid, de wens te voorkomen dat topambtenaren decennialang op een bepaalde positie blijven, de verkokering tussen departementen versterken en een dusdanige macht opbouwen dat zij de inhoudelijke lijn van bewindspersonen kunnen doorkruisen. Nu moet een topambtenaar na drie jaar nadenken over wat hij of zij hierna wil, na vijf jaar uitzien naar een nieuwe plek en na uiterlijk zeven jaar vertrekken. Om niet 'thuis op de bank' te belanden, pakken topambtenaren al eerder kansen om van plek te wisselen, waardoor de gemiddelde functieduur ruim vier jaar bedraagt. Door deze hogere omloopsnelheid kunnen topambtenaren onvoldoende inhoudelijke expertise opbouwen op de beleidsdossiers waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Hierdoor kunnen zij moeite hebben om patronen te ontwaren in beleid en regelgeving. Ook maakt hun korte verblijf op een post (en daarmee op een dossier) het leren van fouten lastig.³⁸ Tot slot is het lastig voor topambtenaren om tegenwicht te bieden aan plannen van een minister wanneer het ze ontbreekt aan voldoende kennis van het beleidsveld. Recentelijk benadrukte het kabinet – in zijn reactie op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag – dat er meer aandacht nodig is voor het vakmanschap van de ambtelijke top.³⁹

35. Kamerbrief bij het Rapport 'Strategisch personeelsbeleid Rijk 2025' (2018), d.d. 13 september 2018 (Kamerstukken II, 31490, nr. 243) en bijbehorend rapport (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018).

36. In Nederland is de top van het ambtelijk apparaat sinds 1995 geïntegreerd over departementen heen, in de Algemene Bestuursdienst (ABD). Deze zorgt voor de werving, selectie en loopbaanbegeleiding van topambtenaren (schaal 15 en hoger). De 80 hoogste functies (topmanagementlaag) vallen onder het ministeries van BZK.

37. Kamerbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020b) d.d. 7 februari 2020 bij het Onderzoek functioneren Algemene Bestuursdienst, bijlage 2 Feiten en cijfers Algemene Bestuursdienst – 2019 (Kamerstukken II, 31490, nr. 270).

38. Zie ook de blog van Pierre Koning 'Ministeries: minder proces, meer inhoud graag' op de website van ESB (november 2020).

39. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/15/kabinetsreactie-op-het-rapport-ongekend-onrecht>

Het probleem van afnemende expertise wordt versterkt doordat de overheid te kampen heeft met moeilijk vervulbare vacatures, vooral voor specialisten.⁴⁰ Er zijn tekorten aan ICT'ers en dataspecialisten, aan financieel specialisten (inkopers), keuringsartsen, rechters, monteurs en ingenieurs.⁴¹ Gegeven deze tekorten is het de vraag of er nog voldoende breedte en diversiteit is in de inhoudelijke achtergronden van professionals bij de overheid. Cijfers hierover zijn er niet. Het strategisch personeelsbeleid zet in op bijscholing van zittend personeel (bijvoorbeeld op ICT-gebied) en minder expliciet op het werven van mensen uit diverse disciplines.⁴²

Te weinig tijd en ruimte voor kennistaken en reflectie

Ministeries en de mensen die er werken, absorberen kennis idealiter door studies en beleidsexperimenten te laten doen, zelf literatuur te bestuderen en te spreken met experts. Zij maken zich kennis eigen door het uit te wisselen en erover te discussiëren met collega's en relaties, door kennis te verknopen met wat zij al weten en door te zoeken naar eruit voortvloeiende handelingsmogelijkheden. Vervolgens benutten de ambtenaren de aldus bewerkte kennis voor wetgevings- en beleidsvoorstellen, ze vertalen die dus naar beleidsontwerpen, maatregelen, overheidsdiensten en -producten.

Beleidsmedewerkers lijken echter steeds meer moeite te hebben om de eigen deskundigheid en oordeelsvorming op deze wijze in te brengen in beleidsprocessen.⁴³ Er is in het huidige politieke klimaat te weinig tijd en ruimte voor grondige probleemanalyses en voor discussie over de strategie en de kaders van beleid. Ook komt het uitdenken van innovatieve handelingsopties in het gedrang, net als de vergelijking en afweging van beleidsopties en de uitvoering van beleidsexperimenten die vooraf toetsen of het beleid zal werken als bedoeld. Kritische reflectie, intern debat en tegenspraak zijn wezenlijk om te komen tot hoogwaardig beleid, maar ze worden minder vanzelfsprekend en soms zelfs ontmoedigd.⁴⁴

Te weinig kennisuitwisseling en kennisopbouw – ondanks inspanningen

Het probleem met kennisbenutting blijft bestaan, ondanks de investeringen die ministeries en uitvoeringsorganisaties hebben gedaan in een betere inbedding van de kennisfunctie in hun organisaties. Ministeries hebben nu kennisafdelingen en kennisfuncties zoals de *Chief Science Officer* en kenniscoördinatoren. Ze hebben

40. In een enquête onder ruim 6700 bedrijven gaven werkgevers binnen de overheid aan dat 31% van de vacatures moeilijk vervulbaar was. UWV rapport Maurits en van Brakel (2018).

41. Hulzebosch, Jonkhart en Maarl (2017).

42. Zie noot 37.

43. Schillemans (2019) en het bijbehorende interview door Notebomer en de Bruin (2019). <https://www.uu.nl/agenda/oratie-thomas-schillemans-denkend-bestuur>; Herold (2017).

44. Raad van State (2020). Ongevraagd advies over ministeriële verantwoordelijkheid.

speciale arrangementen zoals (strategische) kennis- en innovatieagenda's, en ze beschikken over constructies om hun relatie met kennisorganisaties te regelen. Ministeries besteden onderzoek aan, organiseren activiteiten zoals lunchlezingen en kennisfestivals, en ontwikkelen kennis via periodieke evaluaties.

Echter, de aldus opgebouwde kennis stroomt, ondanks het beleid gericht op roulatie, te weinig door de afzonderlijke ministeries en ook te weinig naar andere ministeries.⁴⁵ Kennis blijft te vaak zitten in de hoofden van individuen en verdwijnt met de tijd en met vertrekkende medewerkers. Mede hierdoor lukt het ministeries en uitvoeringsorganisaties niet meer om een gedeelde kennisbasis en institutioneel geheugen op te bouwen en te behouden rondom de beleidsopgaves waaraan zij werken. Zij moeten daaruit kunnen putten voor beleidsontwikkeling.⁴⁶

In gesprekken die het Rathenau Instituut voerde met beleidsmedewerkers gaven deze aan dat kennis van collega's vaak moeilijk te vinden of te raadplegen is, mede door de interne verkokering in beleidsdirecties die weinig met elkaar interacteren.⁴⁷ Hierdoor is er te weinig zicht op de kennis die in huis is. Daarnaast blijkt het voor hen lastig te zijn om op de hoogte te raken van kennis die op andere ministeries wordt ontwikkeld. Ze missen verder kennis over hoe beleid mogelijk in praktijk uitpakt, doordat contacten met uitvoerende organisaties niet goed georganiseerd zijn. Er is veel afstand tussen onderzoekers en beleidsmakers, een probleem dat ook in andere landen speelt. De twee groepen weten elkaar niet altijd goed of op tijd te vinden, of praten langs elkaar heen.⁴⁸ Als er op een bepaald dossier juist veel kennis en ervaring is, is het lastig voor beleidsmedewerkers om de juiste, meest actuele of relevante informatie te selecteren.

De raad sluit zich aan bij het pleidooi van het Rathenau Instituut voor meer transdisciplinaire samenwerking in kennisproductie tussen beleidsmedewerkers, wetenschappers en deskundigen van relevante maatschappelijke partijen.⁴⁹ Kennis die zo tot stand komt, zal doorgaans makkelijker te verbinden zijn met beleid. De samenwerkende partijen moeten immers tot een gedeelde omschrijving komen van de beleidsopgave en van de te ontwikkelen kennis. Dit is tegengesteld aan de traditionele manier van werken waarin de weg van kennis naar beleid verloopt via het 'lineaire model':⁵⁰ het beleid bepaalt de vraag, de onderzoekers geven het antwoord en het beleid

45. Zie over het belang van kennisdeling ook Depassé & La Roi (2009).

46. Zie voor een beschrijving van het belang hiervan o.a. Cohen en Levinthal (1990), Depassé & La Roi (2009); en Weggeman (1997).

47. Faasse et al (2020).

48. Ook Parkhurst (2016) besteedt aandacht aan 'bridging the gap between research and policy', gebaseerd op een rapport van de United Nations, zie UNCTAD (2006).

49. Faasse et al (2020).

50. O.a. Talbot & Talbot (2015).

bepaalt wat ermee gebeurt. In het coproductiemodel doen beleidsmakers en onderzoekers zoveel mogelijk samen. Ze formuleren samen onderzoeksvragen, trekken samen conclusies en vertalen samen het onderzoek naar mogelijkheden voor beleid. Beide modellen hebben voor- en nadelen, waarbij ‘onafhankelijkheid’ het kernbegrip is van het traditionele kennisgebruikersmodel en ‘samenwerken’ het kernbegrip van het coproductiemodel. In het laatste model is een heldere verdeling van verantwoordelijkheden nodig, zoals ook het Rathenau Instituut benadrukt.

2.4 Onvoldoende organisatie van kennisbenutting

De wijze waarop kennisbenutting in beleid nu tot stand komt, is nog te weinig gestructureerd. Een gestructureerde aanpak omvat instrumenten en stappen in het beleidsproces die leiden tot meer kennisbenutting en een **goed** gebruik van kennis: *good governance of evidence*.⁵¹ In de huidige situatie ontbreekt met name systematische aandacht voor enkele belangrijke tussenstappen van kennis naar beleid: (1) kennisdebat en afweging van kennis; (2) ontwerp-kennis; en (3) beleidspilots en beleidstoetsing. Deze zaken worden hieronder toegelicht.

Kennisdebat en afweging van kennis niet voldoende georganiseerd

Inhoudelijk debat en afweging van de nuances in beschikbare kennis zou altijd vooraf moeten gaan aan kennisbenutting in beleid. Dit debat gaat over de onzekerheden in beschikbare kennis, de zaken die onbekend, of nog niet gekend, zijn. Welke sociale belangen worden met de kennis vertegenwoordigd? Komen deze tot uiting in beleidsvoorstellen? Beleid omvat doorgaans immers meerdere sociale kwesties en belangen, voor elke kwestie kan andere kennis nuttig en relevant zijn. De ene studie laat zien dat artificiële intelligentie oplossingen biedt voor de overbelaste gezondheidszorg, de andere studie toont aan dat AI-algoritmes discrimineren.

Nodig is dat álle relevante kennis meegewogen wordt en dat er voldoende discussie is over wat als relevante kennis aan te merken is en wat niet. Hiermee wordt voorkomen dat beleid tot stand komt op basis van incorrecte, verkeerd geïnterpreteerde, ontoereikende of niet-relevante kennis. Ook maakt debat en afweging van kennis het lastiger voor individuen en groepen om relevante kennis te misbruiken, bijvoorbeeld door te shoppen in kennis op zoek naar bevestiging van de eigen denkbeelden en voorstellen, in plaats van gebruik te maken van systematische reviews. En moeilijker om kennis te gebruiken die niet aan kritisch onderzoek (fact checking/peer review) is onderworpen.

51. Parkhurst (2017).

Beleidsmakers kunnen voor een goede organisatie van het kennisdebat te rade gaan bij de wetenschap, dat beschikt over krachtige methodes en processen om kennisopbouw op een goede manier te laten plaatsvinden. Zo heeft de wetenschap zich in de huidige COVID-19 crisis steeds kwetsbaar opgesteld en laten zien dat er veel onbekend is, waarbij wetenschappers elkaar en zo nodig ook zichzelf mogen tegenspreken om samen voortschrijdend inzicht op te bouwen.

Nog te weinig aandacht voor ontwerp

Ontwerpend onderzoek met bijbehorende ontwerpstrategieën en -methodologieën is in opkomst en kan tot transdisciplinaire kennis leiden dat direct bruikbaar is voor beleid. Dit vakgebied is nog volop in ontwikkeling en het is dan ook niet verwonderlijk dat het nog geen vaste plek heeft in de beleidsontwikkeling van de overheid. Het denken in termen van ontwerp heeft met name een toegevoegde waarde bij complex maatschappelijke problemen die niet zijn te adresseren vanuit één afgebakende groep stakeholders of één soort kennis. Ontwerpend onderzoek is erop gericht de kennis en expertise van verschillende partijen en uit verschillende bronnen op een gestructureerde manier te verbinden, om tot gezamenlijke kennis en handelingsmogelijkheden te komen. Een veelgebruikte benadering in ontwerpend onderzoek is de *double diamond* methode, opgesteld door de *UK Design Council*.⁵² Deze onderscheidt vier fases in het ontwerpproces die de Algemene Rekenkamer als volgt omschrijft:⁵³

- ▶ Ontdekken; divergerend zoveel mogelijk relevante informatie verzamelen en ontdekken;
- ▶ Definiëren; convergerend een keuze maken uit de ontdekte informatie;
- ▶ Ontwikkelen; divergerend alle mogelijke oplossingen bedenken en ontwikkelen;
- ▶ Opleveren; convergerend een keuze maken die leidt tot een resultaat.

Ontwerpend onderzoek krijgt recentelijk meer aandacht in onderzoek van universiteiten en hogescholen, bij maatschappelijke organisaties zoals de Algemene Rekenkamer en bij verschillende overheden. De creatieve sector is een belangrijk speler als het om de strategieën en methodologieën gaat die zijn in te zetten tijdens het ontwerpproces. Zoals strategieën om tot gedeelde doelen te komen, manieren om beleidsdoelen te verkennen vanuit verschillende perspectieven of methodologieën om de gewenste toekomst te verbeelden en visualiseren.⁵⁴ Internationaal is er veel aandacht voor de manier waarop

52. <https://www.designcouncil.org.uk/news-opinion/double-diamond-universally-accepted-depiction-design-process>

53. Zie <https://www.rekenkamer.nl/over-de-algemene-rekenkamer/werkwijze/innovatie/design-audit-studio/ontwerpend-onderzoek>

54. Zie Bason (2014); En Click.nl (2019). En gebruikercentraal.nl, een platform dat zich al jaren sterk maakt om gebruikers een expliciete rol te geven in het ontwerpen van publieke diensten.

ontwerp kan bijdragen aan politieke besluitvormingsprocessen.⁵⁵ Ook ministeries doen er goed aan kennis op te bouwen over manieren om via ontwerp te komen tot betere kennisbenutting in beleid.

Beleidspilots onvoldoende gepositioneerd

Goed opgezette beleidspilots waarin voorgenomen beleid kleinschalig wordt getest, kunnen helpen om de kloof tussen kennis en beleid te overbruggen. In Nederland worden ze nog slechts incidenteel ingezet. Beleidspilots kunnen de vorm aannemen van beleidsexperimenten. Deze zijn wereldwijd aan een opmars bezig, vooral in het economisch- en innovatiebeleid.⁵⁶ Ze zijn er in diverse vormen, met als 'oervorm' het uit de natuur- en medische wetenschappen stammende **gecontroleerde experiment**. Onderzoekers creëren hierbij op basis van toeval een experimentele en een controlegroep. De experimentele groep ondergaat een beleidsinterventie (*treatment*). Onderzoekers meten het verschil in resultaten tussen beide groepen en dus het effect van de beleidsinterventie. Het *Innovation Growth* lab van Nesta heeft een leidende rol in de ontwikkeling van dit type beleidsexperimenten.⁵⁷

Gecontroleerde experimenten zijn voor vele onderzoekers een 'gouden standaard', maar in een beleidspraktijk zijn ze doorgaans niet goed mogelijk. De sociale werkelijkheid is beperkt te manipuleren en er kunnen ethisch vragen ontstaan over de ongelijke behandeling van de twee groepen: mag je een controlegroep uitsluiten van een mogelijk gunstige interventie? Bovendien zijn de resultaten van strak opgezette experimenten vaak lastig te generaliseren. Dan blijft het toch nog onbekend wat er zal gebeuren als de interventie op grotere schaal wordt toegepast, en bijvoorbeeld ook de doelgroep verandert. Praktische bezwaren tegen het gebruik van experimenten zijn dat ze doorgaans duur en tijdrovend zijn. Vooral bij 'slepende beleidskwesties' zou de waarde van dergelijk overtuigend bewijs groot zijn.⁵⁸

Soms is het mogelijk om een **natuurlijk experiment** uit te voeren met beleid. Dan is er in de werkelijkheid een situatie die vanzelf een experimentele en een controlegroep creëert. Alleen de experimentele groep heeft een bepaalde interventie ondergaan. Bijvoorbeeld een maatregel waar alleen mensen van boven een bepaalde leeftijd in aanmerking

55. Bason (2014).

56. Banerjee & Duflo (2019). Ook in Nederland denkt men hier al langer over na. Zie bijvoorbeeld Cornet & Webbink (2004). Hierin wordt melding gemaakt van diverse rapporten die vragen om meer beleidsexperimenten. Zie ook het ESB Nieuwjaarsartikel 2017 'Durf te leren' van toenmalig SG EZK Camps.

57. <https://www.innovationgrowthlab.org/>

58. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/lerend-beleid-het-versterken-van-beleid-door-experimenteren-en-evalueren.pdf>

komen. Onderzoekers meten het verschil tussen beide groepen en bepalen wat daarvan toe te schrijven is aan de beleidsinterventie.

In de praktijk zullen veel beleidspilots op minder stringente wijze moeten worden opgezet, maar de kwaliteit ervan zal toenemen wanneer expertise wordt opgebouwd. Beleidspilots kunnen ook in een living lab setting worden ontwikkeld. Het voordeel hiervan is dat living labs meerdere vormen van kennis en expertise betrekken bij een vraagstuk. Tot dusver worden livings labs vooral gebruikt om tot praktische oplossingen voor lokale problemen te komen.⁵⁹

2.5 Tweede Kamer heeft te weinig inhoudelijke ondersteuning

De Tweede Kamer vormt het hart van onze democratie. Nederland stelt dit instituut echter onvoldoende in staat haar belangrijkste taak – controle van de regering – goed uit te voeren. De Kamer wordt niet voldoende ondersteund in de verwerving en toepassing van kennis. In de afgelopen jaren zijn wel stappen gezet om de achterstand in te halen.⁶⁰ Er is echter meer nodig voor een sterk kennis- en onderzoeksfunctie die het parlement in staat stelt daadwerkelijk gebruik te maken van de rijkheid aan kennis die in Nederland en elders ontwikkeld wordt. Er is vooral Kamerbrede kennis nodig op onderwerpen waar alle vaste Kamercommissies mee te maken hebben, en dan in het bijzonder kennis over technologieontwikkeling.

Tweede Kamer internationaal op achterstand als het gaat om ondersteuning

Meer en langjarige investering in de Tweede Kamer als instituut is nodig zodat parlementariërs voor de uitoefening van hun taken daadwerkelijk gebruik kunnen maken van beschikbare kennis en expertise. Andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, omringen het parlement soms al eeuwenlang met alle egards: ruime faciliteiten, prachtige bibliotheken en 'reading rooms' waarin parlementariërs in alle rust over zaken kunnen nadenken.⁶¹ Deze landen zorgen zodoende voor een cultuur waarin kennisverwerving en

59. <https://www.rathenau.nl/nl/vitale-kennisecosystemen/living-labs-vooral-nog-lokale-beloftes>

60. Zie 'Kennis en onderzoek in de kamer' op de website van de Tweede Kamer (<https://www.tweedekamer.nl>). <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/kennis-en-onderzoek-de-kamer>

61. Het Verenigd Koninkrijk beschikt bijvoorbeeld al 200 jaar over een House of Commons (equivalent van de Tweede Kamer) Library waar inmiddels meer dan 150 stafleden werken, én een House of Lords (equivalent Eerste Kamer) Library met nog eens 30 stafleden. Beide zijn zowel bibliotheek als kennisinstelling voor het parlement. Elk van de vier landen in het V.K. heeft ook een eigen parlementaire kennisdienst. Soortgelijke 'Parliamentary Libraries' zijn er onder andere in Duitsland, Canada, Nieuw-Zeeland en Australië. Daarnaast beschikt het V.K. sinds 30 jaar over een (unieke) Parliamentary Office of Science and Technology (POST) waar beide Kamers gebruik van kunnen maken. POST heeft acht adviseurs en biedt plaats aan promovendi en fellows.

-benutting voor beleid en besluitvorming centraal staan, en ze houden deze cultuur voor langere tijd in stand.

Nederland heeft op dit punt een achterstand in te lopen. Er zijn hier geen uitgebreide faciliteiten en kennisdiensten voor Kamerleden. Een dergelijke investering moet echter niet gezien worden als extra bekostiging van Kamerleden en fracties zoals soms gebeurt.⁶² Het is een langjarige investering in de Tweede Kamer als **instituut**. De AWTI sluit zich dan ook aan bij verschillende partijen die recentelijk hebben aanbevolen de onderzoeks- en kennisfunctie van de Tweede Kamer te versterken.⁶³ Dit draagt op termijn bij aan een betere maatschappelijke benutting van kennis, aan efficiënter en effectiever regeringsbeleid en aan betere dienstverlening aan burgers. Uiteindelijk leidt het overigens tot kostenreductie, omdat er minder vertraging zal zijn in de uitvoering van projecten, er minder fouten zijn om te herstellen, en er minder (parlementaire) commissies nodig zijn om achteraf die fouten te achterhalen.

In de afgelopen jaren wel stappen gezet om kennispositie te verbeteren

Kamerleden kunnen nu een beroep doen op ambtelijke ondersteuning als ze een wetsvoorstel, amendement of motie willen indienen. De Tweede Kamer kan eigen onderzoek uitzetten of advies aanvragen en heeft een eigen Dienst Analyse en Onderzoek (DAO, zie kader). Deze dienst heeft een kennisaanbod voor de Kamer, voert coördinerende taken uit bij parlementair onderzoek, en beantwoordt kennisvragen van Kamercommissies. Nieuwe Kamerleden krijgen een inwerkprogramma en de DAO organiseert kennisuitwisseling met wetenschappers via rondetafelgesprekken, ontbijtsessies en een eigen jaarlijks minisymposium. Door deze intensievere samenwerking tussen de Kamer en de buitenwereld stijgt het aantal wetenschappelijke publicaties en netwerkverkenningen in opdracht van de Kamer.⁶⁴

De Dienst Analyse en Onderzoek (DAO) en de Kamercommissies

DAO heeft als taak: analyseren, structureren en bewerken van informatie tot kennis die direct relevant is voor het parlementaire proces. Dat doet de dienst onder andere door commissies en rapporteurs te adviseren bij de begrotings- en verantwoordingscyclus; door onderzoek te verrichten en uit te zetten, parlementaire enquêtes te coördineren en relaties te onderhouden met kennisleveranciers.

62. Plenair verslag 'Kamer spreekt over eigen begroting' (2019) d.d. 21 november.

63. Zie onder andere het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (2018), ROB (2020); en van den Berg, Heringa & Schinkelshoek (2017).

64. Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020).

Sinds 2016 hebben ook de vaste Kamercommissies een duidelijker kennisopdracht. Naast het competitieve politieke proces proberen ze als 'kenniseenheid' te opereren. Elke commissie heeft hiertoe een eigen staf bestaande uit een griffier en een adjunct-griffier, kenniscoördinatoren, een EU-specialist, een informatiespecialist en commissie-assistent(en). Sinds 2019 maakt elke vaste Kamercommissie een kennisagenda. Kamerleden moeten dus bereid en in staat zijn om als kenniseenheid te opereren waarbij ze het partijbelang en politieke verschillen overstijgen. De invulling die Kamercommissies hieraan geven, is divers.

De kenniscoördinatoren vallen onder de DAO en zorgen voor inhoudelijke advisering van de Kamerleden. De coördinatoren onderhouden ook de werkrelaties met kennisorganisaties en proberen rapporten van die organisaties beter te laten landen bij de Tweede Kamer.

De DAO coördineert het samenwerkingsverband Parlement en Wetenschap: een samenwerking met diverse kennis- en belangenorganisaties uit de wetenschap. Doel is zorgen voor meer gestructureerde contacten en voor 'trekkingsrechten' op wetenschappelijke kennis. Tot dusver gebeurt dat op drie manieren: (1) bijeenkomsten organiseren tussen parlementariërs en wetenschappers; (2) factsheets maken voor debatten; en (3) netwerkverkenningen uitvoeren (welke relevante wetenschappers zijn er op dit terrein?).

Daarnaast is er financiële ondersteuning voor de afzonderlijke fracties. De Kamer nam in 2019 een motie aan om €10 miljoen extra per jaar uit te trekken voor deze ondersteuning van de Eerste en Tweede Kamer. De regering heeft toegezegd deze vanaf 2021 uit te voeren.⁶⁵ Dat betekent dat de beide Kamers extra medewerkers kunnen aannemen,⁶⁶ vooral ter ondersteuning van de fracties. Parlementariërs hebben immers behoefte aan ondersteuning op maat: medewerkers die kunnen zorgen voor een vertaalslag van kennis naar de beginselen en opvattingen van de eigen partij.

Deze extra ondersteuning is broodnodig. Kamerleden hebben een hoge werkdruk, volgens veel Kamerleden té hoog.⁶⁷ Er zijn lange vergaderdagen en honderden (spoed)debatten. Daarbovenop komen stapels leesvoer, moties en reeksen vragen aan bewindspersonen. De druk op Kamerleden is toegenomen door sociale media en het

65. Motie van het lid Jetten c.s. over verhogen van het budget voor de ondersteuning van parlementariërs en de subsidie aan politieke partijen (2019), 10 september 2019 (Kamerstukken II, 35300, nr. 19) en plenair verslag 'Kamer spreekt over eigen begroting' (2019), 21 november 2019.

66. Artikel Parlement.com 'Motie aangenomen: Tweede Kamer krijgt meer financiële ondersteuning' (20 september 2019).

67. De Joode (2019).

directe contact met (potentiële) kiezers, experts en andere kritische burgers. Kamerleden hadden tot voor kort gemiddeld één persoonlijke medewerker en enkele gezamenlijke fractiemedewerkers, betaald uit een vast bedrag per Kamerlid.⁶⁸ De parlementariërs leunen verder vooral op het eigen netwerk. Kamerleden van grote fracties met 20 of 30 Kamerleden kunnen portefeuilles onderling verdelen en hebben dus meer menskracht dan kleine fracties, waarin één persoon uiteenlopende portefeuilles behandelt. En de kennispositie van coalitiepartijen, die veel kennis via de coalitie krijgen, is doorgaans beter dan die van de oppositiepartijen.

Aanpassing 'Oekaze-Kok' in de maak

De Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren (Oekaze-Kok uit 1998) beperkte tot voor kort de contacten tussen ambtenaren en parlementariërs, maar wordt nu herzien.⁶⁹ In de aanwijzing is geregeld dat als een van beide Kamers vraagt om contact met ambtenaren, de minister beslist of dat contact tot stand komt. Contacten zijn er zo veel mogelijk in aanwezigheid van de minister en ambtenaren moeten zich in de contacten met Kamerleden beperken tot de feiten. Dit leidt in de praktijk tot een informatievoorsprong van de regering ten opzichte van het parlement; en binnen het parlement tot een voorsprong van Kamerleden uit coalitiefracties ten opzichte van leden van de oppositie. Recentelijk riepen Kamerleden daarom op de aanwijzing te herzien, te experimenteren met meer feitelijke informatieverschaffing én met meer toelichting door ambtenaren aan de Kamer. De minister van Binnenlandse Zaken (Ollongren) heeft aangegeven in een nieuwe tekst de nadruk te willen leggen op wat wél kan in de contacten.⁷⁰

Het is nog niet genoeg: de Kamer mist gezamenlijke, grensoverschrijdende kennis

De ingezette verbeteringen zijn goed, maar niet genoeg. Er is meer Kamerbrede kennis nodig, in het bijzonder over technologieontwikkeling en over de impact daarvan. Er is aandacht nodig voor het opbouwen van een parlementair kennisgeheugen, waaruit Tweede Kamerleden kunnen putten en dat nieuwe leden in staat stelt voort te bouwen op het werk van hun voorgangers. Ook is meer kennis nodig van methodologieën zoals beleidsexperimenten die de kloof tussen kennis en beleid kunnen overbruggen (zie paragraaf 2.3). Het recente besluit om een vaste Kamercommissie digitalisering in te

68. Via de Regeling Financiële ondersteuning fracties 2014.

69. Zie de regeling 'Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren'.

70. Zie de aanbiedingsbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij Herziening Aanwijzing voor de externe contacten van rijksambtenaren (2020a), 16 december 2020 (Kamerstukken II, 28844-221) en verscheidene nieuwsberichten zoals Boonstra (oktober 2020), de Lange en Couwenbergh (november 2020) en Bekkers (december 2020).

richten,⁷¹ is prijzenswaardig; het illustreert de behoefte om meer grip op het onderwerp te krijgen. Onduidelijk is vooralsnog wel of deze commissie zich ook zal toeleggen op kennisverwerving van sleuteltechnologieën met een minder groot digitaliseringscomponent, die in de toekomst hoogstwaarschijnlijk een fundamentele impact hebben op samenleving en economie, zoals nanotechnologie, fotonica, materiaaltechnologie, geavanceerde productietechnologieën, chemische en life sciences technologieën.⁷² Het is natuurlijk onmogelijk om voor elk vraagstuk dat de grenzen van de Kamercommissies overstijgt, een nieuwe commissie in het leven te roepen. De Kamer zal daarom, waar nodig, ook gezamenlijke kennis moeten blijven opbouwen.

Maatschappelijke opgaven vragen om een multidisciplinaire blik en kennis van de praktijk. De meeste Tweede Kamerleden en bewindslieden hebben een juridische, economische, bestuurskundige of historische opleidingsachtergrond, een minder grote groep heeft een geesteswetenschappelijke of gedragswetenschappelijke achtergrond. Kennis over technologie, medische kennis en een kennisgebied als landbouw ontbreekt in de Kamer. Gerichte inhoudelijke ondersteuning kan deze balans mogelijk wat compenseren.

Terzijde: de Eerste Kamer heeft een andere kennispositie

Om kennis op te halen bij de regering, beschikt de Eerste Kamer deels over dezelfde bevoegdheden als de Tweede Kamer. Er is het recht van interpellatie, het recht van enquête, het recht moties in te dienen en het recht om schriftelijke vragen te stellen aan de regering. Ook kan een Eerste Kamercommissie mondeling overleggen met een minister. Om expertkennis op te halen, organiseert de Eerste Kamer regelmatig deskundigenbijeenkomsten, spreekt ze met provincies en onderhoudt ze internationale parlementaire contacten. Kamerleden gaan soms op werkbezoek en halen veel kennis uit het eigen netwerk. De Eerste Kamer beschikt over een 'Directie Inhoud' die de commissies en Kamerleden inhoudelijk ondersteunt.

De AWTI heeft geen signalen gevonden die erop wijzen dat de Eerste Kamer te weinig toekomt aan kennisverwerving. Dit kan te maken hebben met het feit dat Eerste Kamerleden minder omvangrijke taken hebben dan hun collega's in de Tweede Kamer. Eerste Kamerleden zijn één dag per week in dienst van de Kamer, Tweede Kamerleden hebben een volledig dienstverband. Door hun deeltijdpositie kunnen Eerste Kamerleden meer contact houden met de praktijk, waardoor ze de

71. Naar aanleiding van de aanbeveling hiertoe in het eindrapport van de Tijdelijke commissie Digitale toekomst (2020).

72. Zie AWTI (2020a).

ontwikkelingen in hun dossiers beter kunnen volgen en duiden. De taak van de Eerste Kamer is om te reageren op wetsvoorstellen. Kennis is hier nodig om te kunnen oordelen over de kwaliteit van aangereikte wetsvoorstellen en heeft meer focus dan de brede kennis waar Tweede Kamerleden over moeten beschikken.

Vier aanbevelingen om kennis en expertise prioriteit te geven in overheidsbeleid

De AWTI adviseert regering en parlement om in de komende regeerperiode concrete stappen te zetten om de benutting van kennis en expertise bij de totstandkoming van beleid te verbeteren. Inhoudelijke én methodische kennis en expertise moeten steviger worden verankerd in beleidsprocessen en in het werk van Tweede Kamer, ministeries en uitvoeringsorganisaties. De raad doet daarvoor vier aanbevelingen.

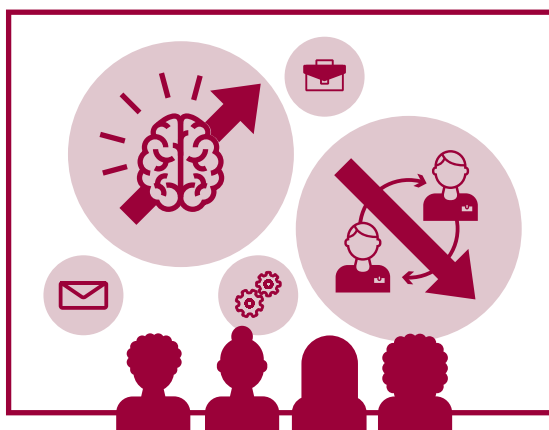
Zoals de analyse voor dit advies laat zien (hoofdstuk 2), is er in de komende regeerperiode gerichte aandacht nodig voor meer én betere kennisbenutting in beleid en politiek. Het effect hiervan zal zijn een sterker kennisklimaat op ministeries, bij uitvoeringsorganisaties en in de Tweede Kamer. In zo'n klimaat gaan beleidsontwikkeling en -toetsing vanzelfsprekend gepaard met kennisabsorptie en opbouw van kennis en expertise, en wel over een langere periode. Dit vraagt onder andere om voldoende tijd en ruimte voor inhoudelijk debat en reflectie, en voor manieren om een brug te slaan tussen kennis en beleid en tussen kennis en beleidsuitvoering. Zo ontstaat gaandeweg een betere voedingsbodem voor kennis en expertise en zullen de overheid en politiek beter in staat zijn te leren van en over beleid. Hierdoor kan het kennis- en innovatiesysteem, en het stelsel van adviesraden, meer impact genereren. Uiteindelijk leidt dit alles tot effectiever en efficiënter beleid en tot een betere dienstverlening aan de burger.

De AWTI doet voor een hoogwaardig kennisklimaat vier aanbevelingen aan de regering en het parlement:

- ▶ Koester inhoudelijke experts en verminder de roulatie van beleidsmedewerkers, directeuren en topambtenaren op ministeries en in uitvoeringsorganisaties;
- ▶ Verrijk de kennisbasis van ministeries en uitvoeringsorganisaties en organiseer interne tegendenkkracht;
- ▶ Ontwikkel een gestructureerde aanpak voor het slaan van een brug tussen kennis en beleid;
- ▶ Ontwikkel een steviger expertisecentrum voor de Tweede Kamer.

1 Aanbeveling

Koester inhoudelijke experts en verminder roulatie.



3.1 Aanbeveling 1: koester inhoudelijke experts en verminder roulatie

Geef inhoudelijke experts gerichte taken en werf ook specialisten

Koester op ministeries en in uitvoeringsorganisaties de inhoudelijke experts, de kennisrijke beleidsmedewerkers en de langer zittende beleidsmedewerkers met dossierkennis. Benadruk in het personeelsbeleid het belang van kennisopbouw en expertiseontwikkeling naast dat van brede inzetbaarheid, politieke sensitiviteit en netwerkvaardigheden. Neem expertise weer expliciet op in het wervings- en beoordelingsbeleid. Werf ook specialisten en zorg dat zij, eenmaal binnen, up-to-date blijven en hun expertise verdiepen. Zorg voor doorgroeimogelijkheden van beleidsexpert naar topposities, zoals dat van *Chief Science Officer*.

Geef een meer flexibele invulling aan het roulatiebeleid voor beleidsmedewerkers

Maatwerk is nodig. Weeg per team en per geval wat rouleren brengt en welke risico's er mogelijk aan verbonden zijn voor de kennisbasis en voor kennisabsorptie. Streef naar teams van beleidsmedewerkers met een mix van enerzijds ervaren krachten en anderzijds nieuwe, frisse denkers. Spreek uit dat het belangrijk is om experts langer vast te houden wanneer zij belangrijk zijn voor een afdeling of organisatie en werk aan een klimaat waarin zij zich niet verplicht voelen om snel van baan te wisselen.

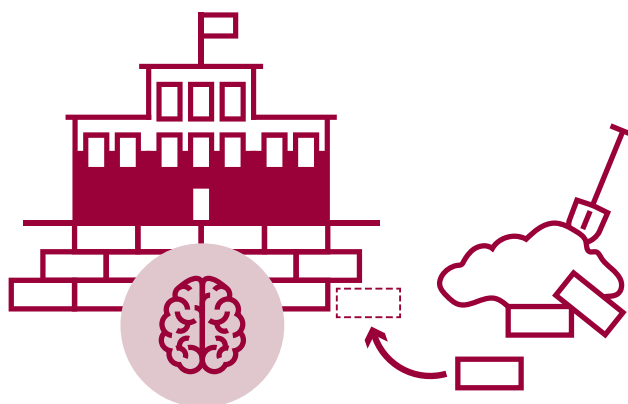
Pas het roulatiebeleid voor topambtenaren aan zodat zij minder snel rouleren

Een topambtenaar bekleedt nu een functie gemiddeld ruim vier jaar, dat is te kort om expertise op te bouwen op beleidsdossiers. De AWTI stelt voor ten minste zeven jaar aan te houden als indicatie voor het gewenste moment om op zoek te gaan naar een vervolgfunctie.⁷³ Pas na negen tot tien jaar heeft roulatie de voorkeur boven zitten blijven op een post, omdat dan het risico ontstaat op verkokering en op te standvastige topambtenaren waarop bewindspersonen kunnen stuiten.⁷⁴



Aanbeveling

Verrijk de kennisbasis en tegendenkkracht.



3.2 Aanbeveling 2: verrijk de kennisbasis, organiseer tegendenkkracht

Organiseer multidisciplinariteit en transdisciplinariteit

Om de complexe maatschappelijke opgaven waarvoor we als samenleving staan te kunnen adresseren is multidisciplinaire en transdisciplinaire kennis nodig. Om dergelijke kennis te kunnen benutten voor beleidsontwikkeling, moeten ministeries en uitvoerende organisaties zelf over multidisciplinaire kennis beschikken. Kennis van buiten een organisatie is immers pas te plaatsen als de organisatie deze kennis kan relateren aan

73. Dit zou in plaats komen van het huidige 3-5-7 beleid: na 3 jaar nadenken over wat je hierna wil, na 5 jaar uitzien naar nieuwe plek, na maximaal 7 jaar naar een nieuwe plek.

74. Dit is een eigen inschatting van de AWTI. Er is de raad geen onderzoek bekend naar de relatie tussen de lengte van het dienstverband en de prestaties van topambtenaren.

wat al bekend is en wat nog onbekend.⁷⁵ Bouw daarom kennis en data op over het opleidingsprofiel van het personeel van de verschillende ministeries. Het is, ook gegeven de krapte ervan op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld de vraag of de overheid beschikt over voldoende bètatechnische en medische opgeleide beleidsmedewerkers. Ga na of deze of andere opleidingsachtergronden weinig voorkomen en neem gerichte stappen om meer multidisciplinaire diversiteit te bereiken.

Daarnaast hebben ministeries voldoende maatschappelijke voelsprietten nodig, en manieren om met de maatschappij samen te werken in het ophalen van transdisciplinaire kennis. De AWTI heeft eerder geadviseerd om hiervoor een nieuw netwerk op te zetten van met elkaar verbonden transformatieve coalities.⁷⁶

Versterk het institutioneel geheugen

Het is van belang dat ministeries en uitvoeringsorganisaties beschikken over voldoende institutioneel geheugen: beleidsmedewerkers, directeuren en de top moeten samen voldoende weten over wat vooraf is gegaan, welk beleid eerder is gevoerd, welke kennis bijvoorbeeld vier jaar geleden is ontwikkeld, hoe deze is benut en wat daarbij de afwegingen waren. Alleen dan kunnen nieuwe medewerkers en teams voortbouwen op het werk van hun voorgangers. Ministeries en uitvoeringsorganisatie moeten stappen zetten om hun informatiehuishouden te verbeteren door systematisch in kaart te brengen welke kennis zij, gezamenlijk, in huis hebben. Zorg in elk geval voor één digitale plek waar de openbaar gemaakte rapporten van extern aanbesteed onderzoek overzichtelijk bij elkaar staan, en makkelijk vindbaar en te raadplegen zijn voor mensen binnen én buiten de ministeries. Een voorbeeld van hoe dat zou kunnen is het platform voor open research van de gemeente Amsterdam.⁷⁷

Oormerk een deel van de werktijd voor kennis

Geef meer beleidsmedewerkers expliciete taken op het gebied van kennisopbouw, kennisdeling en de vertaalslag van kennis naar beleids- en uitvoeringskeuzes. Oormerk een deel van hun werktijd hiervoor. Oormerk ook een deel van de tijd van topambtenaren voor de opbouw van kennis over de portefeuilles waarvoor zij de verantwoordelijkheid dragen. Richt hier een deel van het opleidingsaanbod op. Toets als Algemene Bestuursdienst (ABD) en als ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties⁷⁸

75. Zie literatuurstudie in AWTI (2016).

76. AWTI (2020b).

77. <https://openresearch.amsterdam/>

78. De ongeveer 80 hoogste ambtelijke functies vormen de topmanagementgroep die bestaat uit SGs (en plaatsvervangers), DGs, inspecteurs-generaal, managers van grote uitvoerende diensten, directeuren van planbureaus etc. Zij zijn niet in dienst van de ABD maar van het ministerie van BZK.

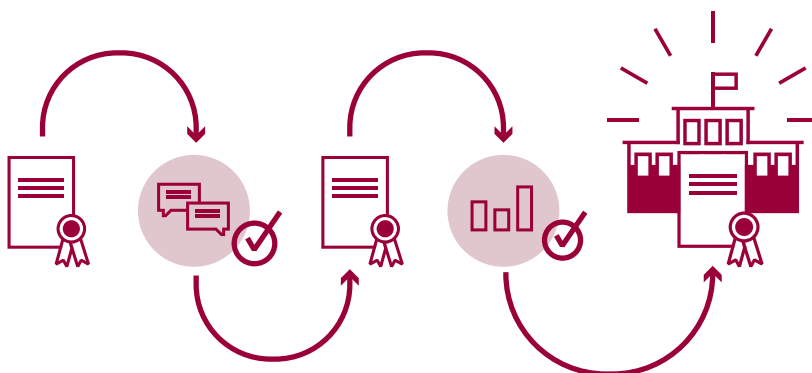
niet alleen procesvaardigheden en *people skills*, maar ook kennis. Verplicht topambtenaren waar nodig tot inhoudelijke bijscholing.

Zorg dat feedback geven en tegenspraak bieden vanzelfsprekend zijn

Vraag als regering aan de ministeries en uitvoeringsorganisaties om te werken aan een klimaat waarin beschikbare kennis kritisch onder de loep wordt genomen en waarin tegenspraak en debat gewaardeerd en benut worden. De wetenschappelijke werkwijze kan hierbij tot voorbeeld dienen. Feedback geven en tegenspraak bieden aan collega-wetenschappers behoren tot de kern van het wetenschappelijk proces. Dat zou ook moeten gelden voor de processen van beleidsontwikkeling en -uitvoering op ministeries en bij uitvoeringsorganisaties.

3 Aanbeveling

Zorg voor een gestructureerd aanpak.



3.3 Aanbeveling 3: Ontwikkel een gestructureerde aanpak – en een rijkslab – voor het slaan van een brug tussen kennis en beleid

Continueer de operatie Inzicht in Kwaliteit

Continueer als volgende regering de operatie Inzicht in Kwaliteit. Ontwikkel hierin een aanpak waarin tussenstappen in het proces van kennis naar beleid beter worden gepositioneerd in het beleidsproces. Werk zo aan *good governance of evidence*. Schenk

daarbij in elk geval aandacht aan drie zaken die nodig zijn als brug tussen kennis en beleid, waar nu te weinig aandacht voor is (zie paragraaf 2.4):

- ▶ (1) kennisdebat en afweging van de waarde en reikwijdte van kennis;
- ▶ (2) ontwerp strategieën en -methodologieën;
- ▶ (3) beleidspilots.

Zet een rijkslab op als experimenteerplaats voor beleid

Zet een rijkslab op als samenwerk- en experimenteerplaats voor beleidsmedewerkers van diverse ministeries, met wetenschappers en belanghebbenden uit de brede maatschappij. Dit naar het voorbeeld van de labs en future centra in veel andere landen⁷⁹, zoals het voormalige Mindlab in Denemarken en de *What works centres* in het Verenigd Koninkrijk⁸⁰ (zie kader). De AWTI heeft eerder gepleit voor de oprichting van een dergelijke werk- en experimenteerplaats voor het rijksbeleid⁸¹ en doet dat nu opnieuw.

Ministeries werken al steeds meer samen in coalities, communities, en interdepartementale programma's. Maar een rijkslab zorgt voor een vaste plek hiervoor, en richt de aandacht op het oefenen met nieuwe manieren om tot beleid te komen. Beleidsmedewerkers kunnen hier vanuit gedeelde vraagstukken in wisselende coalities een tijdlang terecht, om zich samen te buigen over beleidsopgaves en beleidsontwikkeling. Op deze plek kunnen ze erover in gesprek gaan, kennis ontwikkelen, en zich samen met de wetenschap en maatschappelijke partners verdiepen in beleidsopties, en de mogelijkheden van beleidsexperimenten en ontwerp onderzoek verkennen. Met een nieuw arsenaal aan kennis en handelingsperspectieven keren ze daarna terug op het eigen departement.

Een belangrijke taak van het rijkslab is ook het aanjagen van het interdepartementaal debat op basis van verschillende kennisdomeinen. Dat kan in samenwerking met maatschappelijke partners en de wetenschap, voor wie debat en tegenspraak kerntaken zijn. Geef het lab de opdracht om, samen met wetenschappers, een 'debatteerproject' op te starten. Het gaat hier om debatten die recht doen aan de observatie dat kennis niet zomaar leidt tot beleid (zie paragraaf 2.3).

Betrek bij de ontwikkeling van het lab maatschappelijke partijen en een brede, multidisciplinaire groep van experts, waaronder naast beleidsmedewerkers, ethici, sociaal

79. Zie ook Herold (2017).

80. Zie ook de *What works centres* in het VK.

81. AWTI (2018).

wetenschappers, bètatechnici, medici, et cetera. Betrek ook de Rijks Innovatie Community (RIC)⁸² bij de opzet en ontwikkeling van een dergelijk knooppunt.

Labs of centra voor ontwerp, experimenten en/of innovatie

Dit zijn door de overheid opgerichte netwerkorganisaties met de opdracht innovatieve werkwijzen te bevorderen bij de overheid en in het beleid. Hun taken zijn afhankelijk van de opzet. Ze kunnen bedoeld zijn om innovatieve oplossingen te ontwikkelen of te testen, te implementeren en te verspreiden. Of ze hebben de opdracht om de maatschappij te betrekken bij beleidsvorming van de overheid, of om (systeem)veranderingen binnen de overheid in gang te zetten. Kenmerkend voor innovatielabs is dat ze vernieuwende methodes toepassen, soms in combinatie met traditionele.

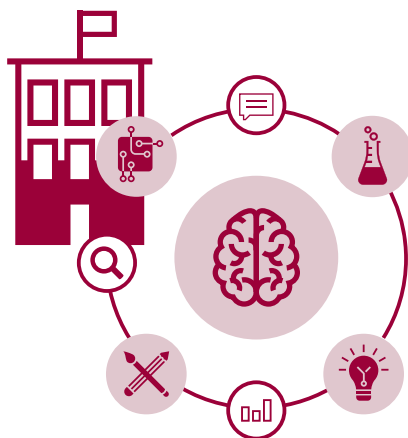
Een bekend voorbeeld is MindLab in Denemarken. Dit lab is in 2002 opgericht door het Deense ministerie van Economische Zaken en is in 2017 onder andere politieke bewind weer opgeheven. Het begon als platform voor creatief denken binnen het ministerie en groeide uit tot een fysieke hub voor overheidsinnovatie die wereldwijd navolging kreeg. De focus van het werk evolueerde van het ontwerpen van oplossingen voor maatschappelijke problemen tot het inbedden van beleidsexperimenten en andere innovatieve werkvormen in het overheidsbeleid. Noemenswaardig in dit verband is ook het *What works network* dat in de afgelopen vijf jaar is ontwikkeld in het Verenigd Koninkrijk. De (inmiddels) tien centra die er deel van uitmaken, zijn opgericht en uitgebouwd om kennis (evidentie) in het hart te brengen van beleidsontwikkeling en publieke dienstverlening. De centra ontwikkelen nieuwe manieren om evidentie op te bouwen over werkwijzen in sectoren als veiligheid, onderwijs, lokale economische groei en maatschappelijke zorg.⁸³

82. De Rijks Innovatie Community (RIC) is een groeiend netwerk van innovators binnen de Rijksoverheid. Iedereen die geïnteresseerd is in innovatie en werkzaam is op een ministerie, uitvoeringsorganisatie, inspectie of zelfstandig bestuursorgaan kan lid worden van RIC.

83. Policy paper The What Works Network: Five Years On (2018).

4 Aanbeveling

Ontwikkel een steviger expertisecentrum voor de Tweede Kamer.



3.4 Aanbeveling 4: ontwikkel een steviger expertisecentrum voor de Tweede Kamer

Bouw de Dienst Analyse en Onderzoek uit tot expertisecentrum

Het Nederlands parlement heeft een eigen, goed gefaciliteerd expertisecentrum voor beleidskennis nodig. De AWTI geeft in overweging de bestaande ambtelijke Dienst Analyse en Onderzoek door te ontwikkelen tot het gewenste centrum. Momenteel heeft de DAO met een beperkte capaciteit de handen vol aan inhoudelijke taken voor de verschillende parlementaire onderzoeken die lopen.

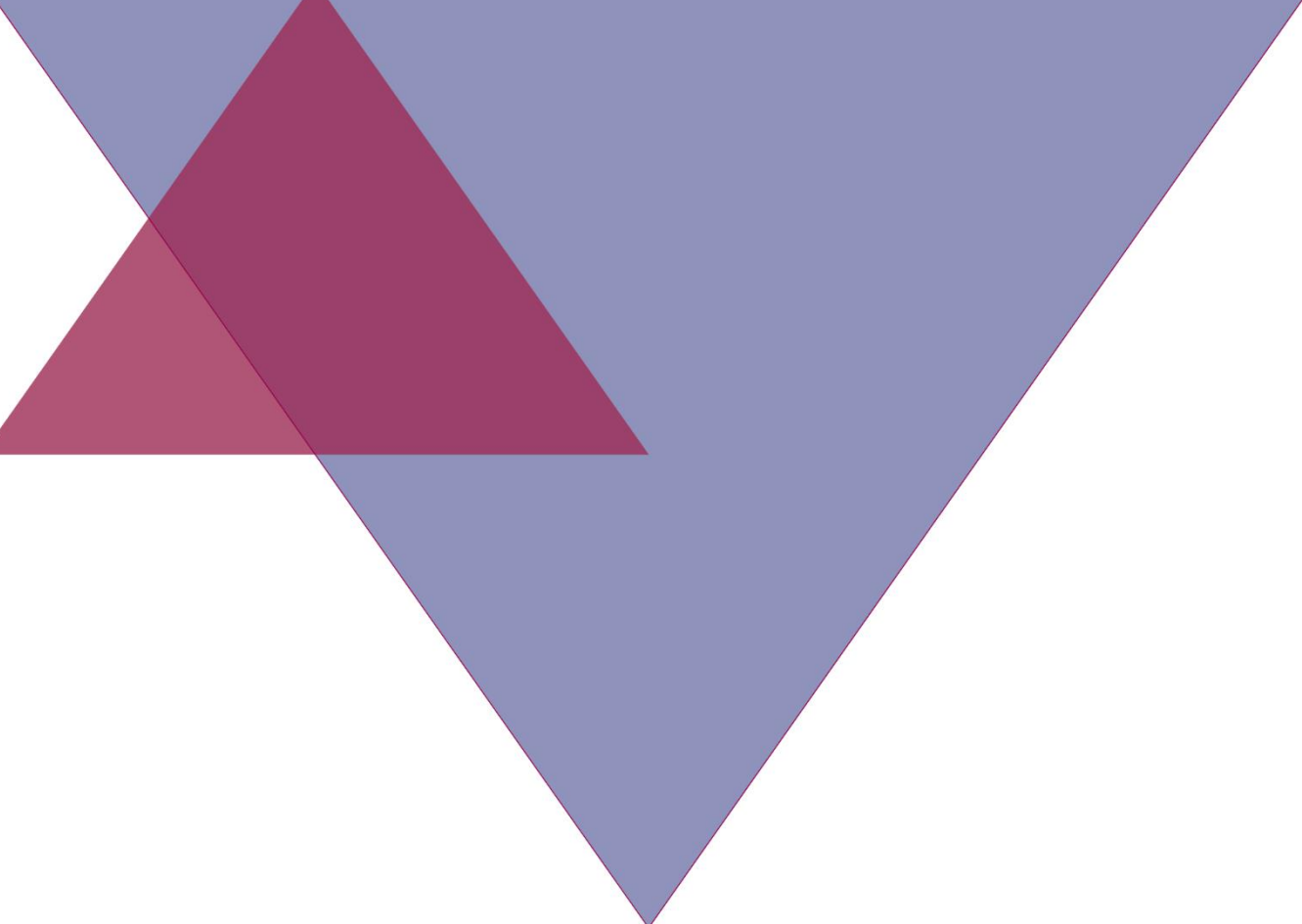
Het expertisecentrum dat de raad voor ogen heeft, opereert nabij de Kamer, is onafhankelijk van lobby en organisatiebelangen en heeft inzicht in politieke processen en gevoel voor wat daarin nodig is op welk moment. Het is hierdoor een betrouwbare partner voor de Kamer als geheel en voor de individuele Tweede Kamerleden. Het expertisecentrum functioneert enerzijds als kennisgeheugen en bouwt anderzijds nieuwe, collectieve kennis op, samen met kennisinstellingen, zowel op de werkterreinen van de vaste Kamercommissies, als op grensoverschrijdende onderwerpen zoals technologieontwikkeling en ontwerp- en experimenteermethodologie. Deze kennis publiceert het centrum op diverse manieren, afhankelijk van de behoefte. Dat betekent naast publicaties in tekstvorm bijvoorbeeld dataoverzichten, schema's, factsheets, podcasts en filmpjes. Ook bouwt het expertisecentrum een netwerk van

kennisorganisaties op, en werkt met deze organisaties samen om kennis over te dragen aan de Tweede Kamer. Voor het publiek, adviesraden en andere kennisinstellingen is het expertisecentrum een toegankelijke organisatie met een transparante website en openbare publicaties. Zo blijft opgebouwde kennis ook bij een nieuwe samenstelling van het parlement beschikbaar en bereikbaar, en dat stelt de Kamer beter in staat om voort te bouwen op het werk van zijn voorgangers.

In het expertisecentrum kan de Tweede Kamer verschillende kennistaken onderbrengen die nu ad hoc worden georganiseerd. Denk aan de coördinatie en uitvoering van 'kenniscontrole' op wetgevingsvoorstellen en haalbaarheidsstudies. Denk ook aan de coördinatie en uitvoering van parlementair onderzoek.

Investeer ruimhartig in het expertisecentrum

Om de DAO uit te bouwen tot het gewenste expertisecentrum, is een stevige extra investering nodig. Daarmee kan de dienst experts op verschillende gebieden werven, inclusief bètatechnische en medische experts.



Bijlagen

Bijlage 1 Gesprekspartners

De AWTI heeft met ongeveer 25 personen gesproken voor dit advies. De meeste gesprekspartners staan hieronder. Enkelen willen liever onvermeld blijven; hun namen ontbreken dan ook.

- ▶ Peter van Baalen Universiteit van Amsterdam
- ▶ Hugo van Bergen Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
- ▶ Aart Jan Bette Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (nu
Gemeente Dordrecht)

- ▶ Eppo Bruins Tweede Kamer
- ▶ Tom Cordeweners Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- ▶ Daphne Depassé Zelfstandige onderzoeker en adviseur
- ▶ Pieter Duisenberg De Vereniging van Universiteiten
- ▶ Steven de Groot Zuyd Hogeschool
- ▶ Max Herold Radboud Universiteit
- ▶ Jeroen Kerseboom Dienst Analyse en Onderzoek Tweede Kamer
- ▶ Ilkay Kizil Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- ▶ Jeanne van Loon Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- ▶ Paul Iske Universiteit Maastricht / Instituut Brijlante Mislukkingen
- ▶ Laura Menenti Ministerie van Justitie en Veiligheid
- ▶ Stefania Rosanio Ministerie van Justitie en Veiligheid
- ▶ Rien Rouw Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- ▶ Patrick Schelvis Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- ▶ Caroline Tempel Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- ▶ Ib Waterreus Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- ▶ Mathieu Weggeman Technische Universiteit Eindhoven

Bijlage 2 Reviewers

Een conceptversie van het advies is voorgelegd aan twee externe reviewers. Hen is gevraagd om te reflecteren op de consistentie van het conceptadvies en om eventuele lacunes aan te geven. De inzichten van de reviewers zijn verwerkt; de analyse en het advies blijven natuurlijk voor rekening van de AWTI.

De reviewers voor dit advies waren:

- ▶ Prof. mr. dr. J.A. (Hans) de Bruijn, Professor of *Public Administration/Organisation and Management* bij Technische Universiteit Delft
- ▶ Prof. dr. C.I.M. (Caroline) Nevejan, *Chief Science Officer* bij de gemeente Amsterdam.

Bijlage 3 Geraadpleegde bronnen

- ▶ April, K., & Izadi, F. A. (2004). *Knowledge management praxis*. Zuid-Afrika: Juta and Company Ltd.
- ▶ AWTI (2014). *De kracht van sociale innovatie*. Den Haag.
- ▶ AWTI (2016). *Vangen, Verwerken, Verwaarden*. Den Haag.
- ▶ AWTI (2017). *Onmisbare schakels. De toekomst van het toepassingsgericht onderzoek*. Den Haag.
- ▶ AWTI (2018). *Verspreiding. De onderbelichte kant van innovatie*. Den Haag.
- ▶ AWTI (2019). *Het stelsel op scherp gezet. Naar toekomstbestendig hoger onderwijs en onderzoek*. Den Haag.
- ▶ AWTI (2020a). *Krachtiger kiezen voor sleuteltechnologieën*. Den Haag.
- ▶ AWTI (2020b). *Versterk de rol van wetenschap technologie en innovatie in maatschappelijke transitie*. Den Haag.
- ▶ Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2019). *Good economics for hard times: Better answers to our biggest problems*. Penguin UK.
- ▶ Bason, C. (2014). *Design for policy*. Londen: Routledge.
- ▶ Bekkers, H. (2020, 17 december). Nieuwe omgangsregeling ambtenaren en politiek. *Binnenlands Bestuur*. Beschikbaar op: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/nieuwe-omgangsregeling-ambtenaren-en-politiek.15463798.lynx>
- ▶ Bod, R. (2019). *Een wereld vol patronen. De geschiedenis van kennis*. Amsterdam: Prometheus.
- ▶ Boonstra, W. (2020, 19 oktober). Kabinet gaat Oekaze-Kok herzien. *Binnenlands Bestuur*. Beschikbaar op: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/nieuws/kabinet-gaat-oekaze-kok-herzien.14860312.lynx>
- ▶ Camps, M. (2017, 12 januari). Nieuwjaarsartikel: Durf te leren. *Economisch Statistische Berichten, Jaargang 102 (4745)*.
- ▶ ClickNL (2019). *Veerkracht - Kennis- en Innovatieagenda voor de Creatieve Industrie 2020-2023*.
- ▶ Cohen, W.M. en Levinthal, D. (1990). Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, 1990/03/01.
- ▶ Cornet, M. & Webbink, D. (2004). *Lerend beleid: het versterken van beleid door experimenteren en evalueren*. Den Haag: Centraal Plan Bureau.
- ▶ Davenport, T.H. en Prusak, L. (2000). *Working Knowledge*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- ▶ Derksen, W. (2011). *Kennis en beleid verbinden: praktijkboek voor beleidsmakers*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

- ▶ De Joode (2019, 6 juli). Klachten over werkdruk Den Haag: agenda Tweede Kamer ontploft. *NOS.nl*. Beschikbaar op: <https://nos.nl/artikel/2292244-klachten-over-werkdruk-in-den-haag-agenda-tweede-kamer-ontploft.html>
- ▶ De Lange, R. & Couwenbergh, P. (2020, 27 november). De moeizame dans tussen de minister en zijn ambtenaren. *Financieel Dagblad*. Beschikbaar op: <https://fd.nl/weekend/1365553/de-lastige-dans-tussen-de-minister-en-zijn-ambtenaren>
- ▶ Debackere, K., Rappa, M. A., & Clarysse, B. (1995). Autonomy and Persistence in Industrial Research: The Dilemma Revisited. In *Academy of Management Proceedings, Vol. 1995, No. 1, pp. 417-421*.
- ▶ Depassé, D. & E. la Roi (2009). *15 praktijkverhalen over kennismangement*. Rotterdam: Hatch Media.
- ▶ ICTU (2020). *Kernrapport WERKonderzoek 2019*. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Centraal Bureau voor de Statistiek. Den Haag.
- ▶ Houppermans, M. K. (2011). *Twee kanten van de medaille: Een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding*. Delft: Eburon.
- ▶ Hulzebosch, M., Jonkhart, H. & van der Maarl, S. (2017). *Een doorkijk in het personeelsbestand van het Rijk: Wat vertellen de cijfers?*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- ▶ Herold, M.E.J. (2017). Omgaan met ongeschreven regels.
- ▶ Koning, P. (2020). Ministeries: minder proces, meer inhoud graag. Blog op de website van *Economisch Statistische Berichten*.
- ▶ Lasswell, H. D. (1936). *Politics: Who gets what, when, how*. New York: Whittlesey House.
- ▶ Lindblom, C. E. (1959). The science of muddling-through. *Public Administration Review, 19, 79–88*.
- ▶ Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review, 39, 517–526*.
- ▶ Maurits, E. & van Brakel, K. (2018). *Moeilijk vervulbare vacatures: oorzaken en gevolgen voor werkgevers*. Amsterdam: UWV.
- ▶ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018a). “Kamerbrief bij het Rapport ‘Strategisch personeelsbeleid Rijk 2025’”. Den Haag: Kamerstukken II, 31490, nr. 243.
- ▶ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020a). “Herziening Aanwijzing voor de externe contacten van rijksambtenaren”. Den Haag: Kamerstukken II, 29944, nr. 221.

- ▶ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020b). “Onderzoek functioneren Algemene Bestuursdienst, bijlage 2 Feiten en Cijfers Algemene Bestuursdienst – 2019”. Den Haag: Kamerstukken II, 31490, nr. 270.
- ▶ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020c). “Aanbiedingsbrief Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2019, bijlage Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk”. Den Haag: Kamerstukken II, 31490, nr. 279.
- ▶ Minister van Financiën (2019) “Voortgangsrapportage operatie inzicht in kwaliteit, bijlage 1 Departementale initiatieven”. Den Haag: Kamerstukken II, 31865, nr. 126.
- ▶ Minister van Financiën (2020a) “Brede maatschappelijke heroverweging 9 Innovatieve samenleving”. Den Haag: Kamerstukken II, 32359, nr. 4.
- ▶ Minister van Financiën (2020b). “Aanbiedingsbrief Derde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit”. Den Haag: Kamerstukken II, 31865, nr. 168.
- ▶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *In het hart van de publieke zaak - Strategisch Personeelsbeleid Rijk 2025*. Den Haag.
- ▶ Notebomer, M. & de Bruin, D. (2019). Denkend bestuur: Hoogleraar Thomas Schillemans pleit voor deskundigheid en oordeelsvermogen. *Publiek Denken*. Beschikbaar op: <https://specials.publiekdenken.nl/special-publieke-professional-2019/visie/>
- ▶ Parkhurst, J. (2017). *The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence* (p. 182). Oxfordshire, UK: Taylor & Francis.
- ▶ Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020), *Ongekend onrecht*.
- ▶ Raad van State (2020, 15 juni). *Ongevraagd advies Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid*. Den Haag.
- ▶ Rapport Brede Maatschappelijke Heroverwegingen 9 (april 2020) ‘Innovatieve samenleving’
- ▶ ScienceGuide (2020, 15 december). Onstuimig onderzoek benadrukt de uitdagingen van de wetenschap. *Science Guide*. Beschikbaar op: <https://www.scienceguide.nl/2020/12/onstuimig-onderzoek-benadrukt-de-uitdagingen-van-de-wetenschap/>
- ▶ ROB (2020). *Een sterkere rechtstaat: verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*. Den Haag.
- ▶ Schillemans, T. (2019). *Denkend bestuur: Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- ▶ Slob, M., & Staman, J. (2012). *Beleid en het bewijsbeest: Een verkenning van verwachtingen en praktijken rond evidence based policy*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- ▶ Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans. Amsterdam: Boom.

- ▶ Tijdelijk commissie Digitale toekomst, (2020, mei). *Update vereist: Naar meer parlementaire grip op digitalisering*.
- ▶ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2017). "Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie". Den Haag: Kamerstukken II, 34700, nr. 34.
- ▶ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). *Staat van de kamer 2019*. Den Haag. Tweede Kamerlid Azarkan (2017). "Motie over een operatie "inzicht in kwaliteit". Den Haag: Kamerstukken II, 34724, nr. 15.
- ▶ Tweede Kamerlid Jetten (2019). "Motie van het lid Jetten c.s. over verhogen van het budget voor de ondersteuning van parlementariërs en de subsidie aan politieke partijen". Den Haag: Kamerstukken II, 35300, nr. 19.
- ▶ UNCTAD (2006). *Research-Based Policy Making: Bridging the Gap between Researchers and Policy Makers*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development. Beschikbaar op: <https://vi.unctad.org/tda/papers/tradedata/tdarecs.PDF>
- ▶ Van den Berg, C. F. (2011). *Transforming for Europe: The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. Amsterdam/Leiden: Leiden University Press.
- ▶ Van den Berg, J., Heringa, A. W. & Schinkelshoek, J. (2017). Policy paper *Rond het Binnenhof: Ongevraagd advies aan de Staatscommissie*. Den Haag: Montesquieu Instituut.
- ▶ Weggeman, M. (1997). Kennismanagement. Inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties. Schiedam: Scriptum.
- ▶ What Works Network (2018). The What Works Network: Five years on. Report on the impact of the What Works initiative in its first five years. Beschikbaar op: <https://www.gov.uk/government/publications/the-what-works-network-five-years-on>