

Een kleine deontologie voor beleidsadviseurs

Over Beleidsadvisering

Dr. L. E. M. Klinkers

Beleidsadvisering is geen eenduidig begrip. Het lukt niet om het te vangen in een definitie. Strikt genomen is adviseren niet meer dan iemand vertellen wat hij zou moeten doen of laten, al dan niet op papier gezet, onderbouwd met argumenten en feiten. De Raad van State bijvoorbeeld, het hoogste adviesorgaan van de regering, beperkt zich, en moet zich ook beperken, tot beleidsadvisering in deze betekenis van het woord.

Door de bank genomen bedienen overheden zich van twee typen externe beleidsadviseurs: inhoudelijke en procesmatige. De inhoudelijke beleidsadviseurs zijn expert op gebieden als onderwijs, ruimtelijke ordening, administratieve werkprocessen, verkeer en vervoer, automatisering, politie en criminaliteit, sport enzovoorts. Doorgaans krijgen zij een opdracht een probleem te onderzoeken en vervolgens op papier aan te geven wat er moet gebeuren. Meestal is daarin niet besloten de opdracht om het probleem ook op te lossen. Bij procesmatig ingestelde beleidsadviseurs is dat wel het geval. Hun expertise ligt niet zozeer op beleidsinhoudelijk terrein, maar op het vlak van problemen oplossen. Hun soort advies gaat dan verder dan alleen een onderzoek van een probleem en het schetsen van de aanpak daarvan. Gewoonlijk zit bij hen het daadwerkelijk oplossen van de problematiek impliciet in de beleidsadvisering.

Ook komt het voor dat ‘onderzoek’ – een gebruikelijk onderdeel van een doorsnee beleidsadvies – een zodanig dominant aspect van het beleidsadvies vormt, dat de beleidsadvisering tegelijk ook beleidsonderzoek inhoudt. Maar men kan beter beleidsadvisering en beleidsonderzoek netjes uit elkaar houden. Beleidsadvisering gaat over ‘sollen’, over het creëren van een nog niet bestaande, in de toekomst gewenste situatie. Beleidsonderzoek beperkt zich doorgaans tot het – op wetenschappelijk verantwoorde wijze – vastleggen van het (toekomstige) ‘sein’. In de praktijk kan daaraan wel eens aan adviesje vastgeplakt worden, maar dat maakt van beleidsonderzoek nog geen beleidsadvisering.

Het philosopher-king syndroom

In vroegere tijden was het al gebruikelijk dat een koning zich door adviseurs liet bijstaan. Daar komt ook de functie van de Raad van State vandaan. Zolang dit verschijnsel adviseur-geadviseerde bestaat, ervaren veel adviseurs het als een probleem als de geadviseerde hun adviezen niet overneemt. Dat is het *philosopher-king* syndroom, een thema dat regelmatig opduikt in filosofische handboeken.

Een niet-begrijpen van dit syndroom is de belangrijkste valkuil waar een beleidsadviseur in kan vallen. Dat gebeurt als hij niet doorheeft dat de verantwoordelijkheid van de adviseur een andere is dan die van de geadviseerde. Een beleidsadviseur is alleen verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn advies. Wat de geadviseerde daarmee doet is voor verantwoordelijkheid van de geadviseerde. Een beleidsadviseur die graag wil dat de geadviseerde doet wat hij hem aanbeveelt, overschrijdt een beroepsgrens en maakt een onterechte aanspraak op een verantwoordelijkheid die niet tot zijn domein behoort. Hij gaat dan zijn advies manipuleren om gelijk te krijgen. Een beleidsadviseur die graag gelijk wil hebben moet beginnen er voor te zorgen dat hij gelijk hééft. Dat vereist een totale overgave aan het creëren van kwaliteit. Als de geadviseerde die kwaliteit niet ziet en niet honoreert, is dat jammer voor de beleidsadviseur. Maar het is nu eenmaal zo, dat niet elke geadviseerde de kwaliteit van een beleidsadvies herkent. Ook komt het voor dat dit wel wordt herkend, maar dat er meerdere,

soms conflicterende, adviezen op tafel liggen. Als de geadviseerde daaruit moet kiezen kan het zeer wel gebeuren dat hij redenen heeft om niet het beste advies te nemen. Maar nogmaals: dat is voor verantwoordelijkheid van de geadviseerde. De adviseur staat daarbuiten. Hij kan het betreuren, hij kan besluiten niet meer voor een dergelijke opdrachtgever te werken, maar een advies manipuleren om zijn gelijk te halen, mag niet.

His masters voice

In lijn met het voorgaande komt het voor dat opdrachtgevers een beleidsadvies wensen waarvan de uitkomst bij voorbaat vaststaat. Of een variant daarvan: tijdens de uitvoering van de opdracht oefent een opdrachtgever druk uit op de adviseur om de uitkomst te kleuren, dan wel een concept eindadvies bij te stellen in een door de opdrachtgever gewenste richting. Beleidsadviseurs die opereren op basis van ‘wiens brood men eet ...’ geven daaraan toe. Zij, die hun onafhankelijkheid wensen te behouden, doen dat niet. Dat kan hun een toekomstige opdracht kosten. Het zij zo. Beter een opdracht missen en je professionele onafhankelijkheid bewaren, dan omgekeerd. Een beleidsadviseur die bekend staat *his masters voice* te spreken zal het uiteindelijk niet redden.

Een niet ingewijde begrijpt er meestal niets van.

Veel mensen vinden in de loop van hun leven vanzelf het werk dat hun goed afgaat. Dat geldt zeker voor degenen die hebben mogen studeren en daarmee een maatschappelijke positie hebben verworven die hun loopbaankeuzemogelijkheden biedt. Zo zijn er mensen die vanzelf beleidsadviseur worden. Anderen lopen jarenlang rond met het idee of de wens dat beroep te gaan uitoefenen, maar komen er nooit toe om de beslissende stap te zetten, hetzij in de vorm van verzelfstandiging, hetzij als adviseur binnen een consultancyorganisatie.

Zo kan het in de natuur van andere mensen liggen beleidsonderzoeker te worden. Hoewel de beleidsadviseur en de beleidsonderzoeker het woord ‘beleid’ in hun naam gemeen hebben, verschillen ze qua persoonlijkheid doorgaans in niet geringe mate. De habitus van een goede beleidsonderzoeker ligt in een zorgvuldige benadering van wetenschappelijke methoden en technieken om cijfers en feiten, trends en aannames te verzamelen, te ordenen en te interpreteren. Merkwaardig is dat zij, uitzonderingen daargelaten, vaak niet in staat zijn een leesbaar en toegankelijk verhaal daarover te schrijven. Dan is er een tussenpersoon nodig om de betekenis van een onderzoeksrapport beleidsmatig en politiek te vertalen. Net als de meeste boekhouders en accountants communiceren veel beleidsonderzoekers met een sterk impliciet taalgebruik. Elkaar verstaan ze uitstekend, een niet ingewijde begrijpt er meestal niets van.

Een goed beleidsadviseur daarentegen, kan alleen maar functioneren als zijn mondelinge en schriftelijke vaardigheden excellent zijn. Maar onder hen bevinden zich soms personen, die geen gevoel hebben voor het belang van de cijfers- en feitenkant van hun werk. Zeker als ze werken voor voluntaristisch ingestelde opdrachtgevers kan hun beleidsadvisering het karakter krijgen van een opeenhoping van wensen die niet te realiseren zijn omdat een hecht fundament van data eraan ontbreekt.

Beleidsonderzoek en beleidsadvisering horen nauw met elkaar samen te werken. Het is daarom ook een slechte zaak dat in de afgelopen twintig jaar bij overheden het beleidsonderzoek vaak is verzelfstandigd. Beleidsadvisering die zich laat afsnijden van beleidsonderzoek verarmt. Dat is mede een van de oorzaken van de verschraling van de kennis bij de rijksoverheid, een ontwikkeling die steeds meer mensen zorgen begint te baren. Omdat beleidsonderzoekers en beleidsadviseur nu eenmaal verschillende soorten mensen zijn maakt je niet zomaar van een beleidsonderzoeker een beleidsadviseur, en omgekeerd.

De hofnar in de Middeleeuwen speelde een vergelijkbare rol

Een van de ondankbare aspecten van het beroep van beleidsadviseur is de opdracht om zaken nooit anders voor te stellen dan zoals hij ze ziet. Hij mag het fout zien, een verkeerd referentiekader hanteren, blind zijn voor feiten en argumenten, maar als hij spreekt en schrijft, moet hij bij wijze van spreken met de vingers omhoog bij de rechter kunnen verklaren: ‘Zo zit het volgens mij in elkaar.’

In zekere zin speelde de hofnar in de Middeleeuwen een vergelijkbare rol. Precies zeggen waar het op staat, het risico van zijn onthoofding afwendend met een grap en een grol. De adviseur moet zijn veiligheid zoeken in de vorm van zijn betoog. Hij kan niet met de zotskap spelen. Maar zijn taak is niet minder ernstig. Altijd en onder alle omstandigheden moet hij blijven volhouden dat twee keer twee vier is, ook al komt dat op dat moment politiek niet goed uit. Dat is zijn taak en verantwoordelijkheid. Wat de opdrachtgever daarmee doet, is vervolgens diens taak en verantwoordelijkheid. Maar als – zelfs – de adviseur het rechte pad verlaat en feiten, argumenten, waarnemingen en waarderingen bijbuigt omdat dit nu eenmaal past in de strategie of het beleid van de opdrachtgever, dan schaadt hij het algemeen belang, en daarmee ook de belangen van de opdrachtgever, al denkt die er op dat moment misschien anders over.

Een goed beleidsadviseur kent zijn klassieken

Een overheidsadviseur verricht zijn werk in maximale dienstbaarheid. De vraag is echter: dienstbaar aan wie of wat? Uiteraard in eerste aanleg aan de opdrachtgever. Maar strikt genomen is dat ook maar een ‘tussenpersoon’ op de weg van beleidsontwerp naar vervulling van het algemeen belang. Dienstbaar zijn aan de opdrachtgever is een vormelijke kwestie, bepaald niet zonder betekenis, maar het gaat uiteindelijk om de dienstbaarheid aan de opdracht die in het kader van het algemeen belang moet worden uitgevoerd. De adviseur zit wat dat betreft in dezelfde soort vraagstelling als voorheen de openbaarvervoerbedrijven. Die vroegen zich ook steeds af: ‘Wie is nu onze klant? Het ministerie van Verkeer en Waterstaat dat elk jaar zo’n twee en een half miljard in onze bedrijven pompt, of de passagiers die wij vervoeren?’ Het antwoord moet zijn: de passagiers. Voor de beleidsadviseur is dat dus de samenleving.

Voor een beleidsadviseur geldt leergierigheid als een *conditio sine qua non* voor het kunnen uitoefenen van zijn beroep. Lezen, studeren, analyseren, vergelijken, verbeteren, aanpassen, nieuwe terreinen opzoeken, dat hoort allemaal tot de standaardactiviteiten van een goed adviseur. Werkzaam zijnde in het openbaar bestuur dient hij de grondslagen te kennen van diverse wetenschappelijke disciplines, waaronder ten minste die van de rechtsgeleerdheid, de sociologie, de sociale psychologie, de politieke wetenschap, de cybernetica, management- en organisatie-theorie, projectmanagement.

Ook kennis van wetenschapsmethodologie (waaronder statistiek, causaliteitsleer en formele logica) en van filosofische en godsdienstige stromingen is van belang. Dat is het basale werk. Daarnaast moet vakliteratuur in bladen en boeken worden bijgehouden. Al met al geen geringe opgave, maar daarin verzaken is hetzelfde als een huis bouwen op zand. Dat blijft niet overeind staan.

Wat je uitstraalt ben je

Balans tussen innerlijk en uiterlijk is een tricky onderwerp in deze tijd van non-conformistisch gedrag en de daarbijbehorende uiterlijke verschijningsvormen. Het gaat om de relatie tussen de innerlijke beschaving en de gepretendeerde kwaliteit enerzijds, en de wijze waarop je je als

beleidsadviseur gedraagt anderzijds. In je uiterlijke verschijning, alsook in de manier van omgaan met mensen.

Consultants in dure maatpakken en auto's roepen bij sommige opdrachtgevers weliswaar vragen op over het gehanteerde tarief, maar anderen zien daarin juist de bevestiging dat ze de goede, want kennelijk succesvolle, adviseur hebben uitgekozen. Dus daarin kunnen we geen redelijk criterium vinden. Wat opdrachtgevers echter feilloos aanvoelen, is het ontbreken van een balans tussen innerlijk en uiterlijk. Wat je uitstraalt, dat ben je. Wie zich als een schlemiel gedraagt, wordt als een schlemiel behandeld.

Mission impossible

Om effectief te kunnen zijn, speelt een goed beleidsadviseur drie rollen. In het uitvoeren van een opdracht, het verzorgen van een seminar, een cursus of workshop, en in het publiceren van zijn gedachten en opvattingen speelt hij de rol van:

- ☐ *Acteur*: hij vermaakt zijn publiek, houdt het aangenaam en zo mogelijk geboeid bezig.
- ☐ *Docent*: hij draagt kennis over, creëert leersituaties waarbinnen anderen hun hersens en hun creativiteit aan het werk zetten zodat vanzelf het hermeneutische proces van kennisontwikkeling ontstaat.
- ☐ *Zendeling*: hij heeft een boodschap, kijkt over de grens van de tijd heen en brengt het besef over dat er eeuwige waarden zijn die met respect behandeld moeten worden.

Deze drie rollen zijn de samenstellende bestanddelen van charisma. Een goed adviseur speelt ze overal waar hij moet werken. En hij klimt daarvoor op elk podium dat hem wordt aangeboden.

Een goed beleidsadviseur weet doorgaans wat hij nodig heeft aan middelen (tijd, geld, bemensing, apparatuur, ruimte, dekking) om een opdracht succesvol af te ronden. Soms is het verleidelijk om een opdracht aan te nemen terwijl je weet dat je middelen kwalitatief en kwantitatief eigenlijk onvoldoende zijn. Het verleidelijke kan liggen in de aantrekkelijke inhoud van de opdracht, of in de financiële beloning. Maar toch gaat dat meestal fout. Een niet-uitvoerbaar opdracht is een *mission impossible*. Dat hoor je onmiddellijk te beseffen, en een dergelijke opdracht behoort geweigerd te worden.

De ezel en de steen

Sommigen zijn ervan overtuigd dat er zoiets bestaat als een 'lerende organisatie'. Ik niet. Een individueel mens heeft een lerend vermogen, net zoals hij over een geweten beschikt.

Organisaties, in de zin van groepen van mensen, hebben dat niet. Een organisatie leert longitudinaal, in zoverre dat met de komst van nieuwe medewerkers, anders en beter opgeleid, een groep van mensen anders en beter kan gaan functioneren. Maar dat is een proces dat zich langs generaties voltrekt. Niet in één of twee jaar. Verder kan een organisatie leren van een crisis, echec of calamiteit. Maar het lerend effect daarvan beklijft lang niet altijd, getuige het nog steeds bestaande spreekwoord van de ezel en de steen.

Het 'leren' van een organisatie moet men dan ook anders verstaan. Dat uit zich in het vermogen van die organisatie om haar leden structureel en fundamenteel in reflexieve situaties te brengen, bijvoorbeeld via uitgekende opleidingstrajecten. Een adviseur kan daarin goede diensten bewijzen door situaties te creëren waarin mensen luisteren, gaan nadenken en bereid zijn af te leren wat ze op grond van dat luisteren en nadenken als onjuist ervaren.

Empathie en gevoeligheden

Een adviseur die zich alleen laat leiden door de ratio loopt snel stuk op – vaak verborgen – gevoelens. Zonder gevoel voor formele verhoudingen, bijvoorbeeld tussen parlementariërs, bestuurders en ambtenaren, kan een adviseur niet effectief werken. Zonder gevoel voor man-vrouw verhoudingen kan het fout lopen in teamverband. Zonder gevoel voor gezagsverhoudingen maakt de adviseur meer stuk dan hij ooit kan repareren. Ook begrip hebben voor gevoelens van vreugde of verdriet, angst of hoop, afkeer of aantrekkingskracht behoren tot de belangrijke persoonskenmerken van een goed adviseur. Maar hij hoort zich niets aan te trekken van gevoeligheden. Gevoeligheden, wat zijn dat?

Iedereen met enkele dienstjaren in het openbaar bestuur kent de kreet: ‘Pas op, dat ligt toch wel erg gevoelig hoor.’ Zodra een beleidsadviseur dat hoort, weet hij dat hij in de buurt zit van de kern van de zaak. Hij heeft kennelijk de roos heeft geraakt. Natuurlijk heeft het geen zin om monomaan door te drukken. Schade toebrengen aan een opdracht omdat je met grote voeten op lange tenen gaat staan, is niet goed. Het vergt wijsheid, tact en inzicht om dat station te passeren zonder dat er iemand onder de trein komt. Maar geef niet toe aan de gevoeligheden als zodanig. Als ook de adviseur terugdeinst voor ‘gevoeligheden’, wie is er dan om de koe bij de horens te vatten?

Loon, soms ook de hoon

Adviseurs worden vaak te hulp geroepen omdat een klus moet worden gedaan die te gevaarlijk of bedreigend is voor bestuurders of ambtenaren. Iemand van buiten de administratie moet dan het vuile werk opknappen. Hij incasseert zijn loon, soms ook de hoon, en vertrekt. Degenen die achterblijven, kunnen vervolgens met schone handen verder werken. Niets bijzonders, dat hoort bij het vak.

Een adviseur die voor een dergelijke opdracht staat, moet blindelings kunnen vertrouwen op zijn opdrachtgever: een beleidsadviseur is zo goed als zijn opdrachtgever.

Leo Klinkers is directeur Klinkers Public Policy Consultants, Den Haag