

Over Beleidsadvisering

Onderstaande tekst bevat een selectie uit het essay van dr. L.E.M. Klinkers: Een kleine deontologie voor beleidsadviseurs. Voor de volledige tekst, ga naar:

<http://www.basis-online.nl/index.cfm/1,108,338,0,html/Essay-Over-Beleidsadvisering>

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.

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 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.

Beleidsonderzoek en beleidsadvisering

Een goed beleidsadviseur, 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.

Omdat beleidsonderzoekers en beleidsadviseur nu eenmaal verschillende soorten mensen zijn maakt je niet zomaar van een beleidsonderzoeker een beleidsadviseur, en omgekeerd.

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?